This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

**Usage guidelines**

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

**About Google Book Search**

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

**A propos de ce livre**

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

**Consignes d'utilisation**

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

**À propos du service Google Recherche de Livres**

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

$B 22 370

LIBRARY
OF THE
UNIVERSITY OF CALIFORNIA.

Class 272
S59R

# TRAITÉ ÉLÉMENTAIRE

DE

# DROIT PUBLIC

## ET ADMINISTRATIF

PAR

J.-B. SIMONET

CHEF DE BUREAU HONORAIRE A LA PRÉFECTURE DE LA SEINE
CHEVALIER DE LA LÉGION D'HONNEUR

CONTENANT :

Les matières exigées par les programmes des Facultés de droit,
Du Conseil d'État, de la Cour des Comptes,
De l'Inspection générale des Finances, des Ministères de l'Intérieur,
Des Finances,
Des Travaux publics, de l'Instruction publique,
Et par ceux de la Préfecture de la Seine, de l'Administration
de l'Enregistrement, du Commissariat de la Marine, etc.

**QUATRIÈME ÉDITION**

PARIS

LIBRAIRIE COTILLON

F. PICHON, SUCCESSEUR, ÉDITEUR

*Libraire du Conseil d'État et de la Société de législation comparée.*

24, Rue Soufflot, 24

1902

LIBRARY OF THE UNIVERSITY

# TRAITÉ ÉLÉMENTAIRE

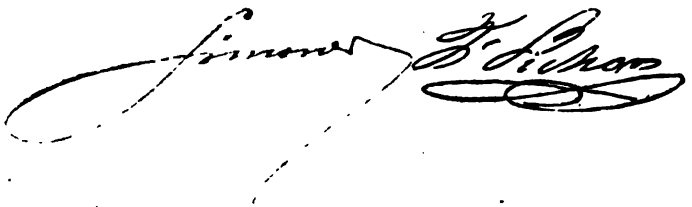
DE

# DROIT PUBLIC

ET

# ADMINISTRATIF

*Chaque exemplaire doit porter la signature de l'auteur et celle de l'éditeur.*



# TRAITÉ ÉLÉMENTAIRE

DE

# DROIT PUBLIC

## ET ADMINISTRATIF

PAR

J.-B. SIMONET

CHEF DE BUREAU HONORAIRE A LA PRÉFECTURE DE LA SEINE
CHEVALIER DE LA LÉGION D'HONNEUR

CONTENANT :

Les matières exigées par les programmes des Facultés de droit,
Du Conseil d'État, de la Cour des Comptes,
De l'Inspection générale des Finances, des Ministères de l'Intérieur,
Des Finances,
Des Travaux publics, de l'Instruction publique,
Et par ceux de la Préfecture de la Seine, de l'Administration
de l'Enregistrement, du Commissariat de la Marine, etc.

**QUATRIÈME ÉDITION**

PARIS

LIBRAIRIE COTILLON

F. PICHON, SUCCESSEUR, ÉDITEUR

*Libraire du Conseil d'État et de la Société de législation comparée.*

24, Rue Soufflot, 24

1902

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

JN2597
.S6

GENERAL

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

# PREMIÈRE PARTIE

# DROIT POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL

## TITRE PREMIER

### La souveraineté politique.

## CHAPITRE PREMIER

### LE POUVOIR SOUVERAIN

#### § 1er. — Base de la souveraineté

1. — I. Nécessité d'un pouvoir social. — L'homme est né pour vivre en société. L'hypothèse d'un état de nature antérieur à l'état social, imaginée par Hobbes et adoptée par la plupart des philosophes du XVIIIe siècle, est contraire aux données de l'histoire comme à celles de la véritable science philosophique. Le fait universel et permanent de la société atteste le fait universel et permanent de la sociabilité. Or, l'organisation de toute société implique l'existence d'une volonté supérieure aux volontés individuelles, d'un pouvoir investi du droit de commander et de se faire obéir en vue du maintien de l'ordre au sein du corps social. L'idée de pouvoir et donc inséparable de l'idée de société.

Dans les grandes sociétés politiques, appelées presque indifféremment *nations*, *peuples* ou *états*, le pouvoir social prend le nom de *souveraineté*.

2. — II. Théorie diverses de la souveraineté. — La question de savoir en qui réside la souveraineté a donné naissance à deux théories principales : la théorie du droit divin et la théorie de la souveraineté du peuple ou de la souveraineté nationale. Quelques philosophes ont proposé une théorie intermédiaire, celle de la souveraineté de la raison. Examinons rapidement ces trois théories.

3. — *Théorie du droit divin.* — Les partisans de cette théorie raisonnent ainsi : C'est Dieu qui a créé le monde et organisé les sociétés humaines. Or, le pouvoir, étant nécessaire à toute société, est par là même d'origine divine. Si Dieu n'exerce pas directement sa souveraineté, il en confère du



169501

moins l'exercice à certains hommes qui revêtent un caractère sacré et sont les représentants de la divinité sur la terre. Cette théorie, qui supprime le libre arbitre, peut servir à justifier tous les despotismes. Elle est aujourd'hui presque universellement abandonnée.

4. — *Théorie de la souveraineté nationale.* — Le droit divin étant écarté, il devient nécessaire de placer la souveraineté dans la société elle-même. L'homme est un être intelligent et libre; il est, par suite, maître et responsable de ses actes. Or, ce qui est vrai de l'homme pris individuellement est également vrai des sociétés humaines. Agissant sous leur responsabilité, les nations ont, comme les individus, à accomplir une mission de progrès, de développement moral et intellectuel; elles ont donc le droit de se donner l'organisation qu'elles croient la plus propre à leur permettre d'atteindre le but proposé.

5. — *Théorie de la souveraineté de la raison.* — Certains philosophes modernes, frappés des excès qui ont été parfois commis par une foule en délire, ont voulu réagir contre la doctrine de la souveraineté nationale, sans cependant se rejeter dans le droit divin. Ils ont proclamé la souveraineté de la raison. Mais la raison n'est qu'un flambeau qui éclaire; pour qu'elle se manifeste en actes positifs, il lui faut des organes, Or, ces organes ne peuvent être que des êtres humains, c'est-à-dire des êtres doués de raison, mais susceptibles de se tromper ou de se laisser entraîner par leurs passions. La raison absolue supposerait une société parfaite et idéale où les lois seraient inutiles et la souveraineté sans objet.

## § 2. — Les limites de la souveraineté

6. — I. Le droit social et le droit individuel. — La nécessité d'un pouvoir souverain étant démontrée, la question se pose de savoir si cette souveraineté est omnipotente ou si elle comporte des limites.

Deux théories sont en présence: l'une se préoccupe exclusivement du soin de faire régner l'ordre dans la société, c'est la théorie absolutiste; l'autre se préoccupe en même temps d'assurer aux citoyens des garanties vis-à-vis du souverain, c'est la théorie libérale.

7. — *Théorie absolutiste.* — Suivant la théorie de l'absolutisme, dont l'origine remonte à l'antiquité, l'individu n'est rien par lui-même; il est absorbé dans la société; il n'a de droits que ceux que le pouvoir social veut bien lui conférer. C'est ce qu'exprime la formule romaine « Quidquid principi placuit legis habet vigorem », et ce que répète l'ancienne formule française « Si veut le roi, si veut la loi ». Cette théorie, développée par Hobbes qui cherchait à justifier l'absolutisme royal, a trouvé des apologistes jusqu'au milieu du XVIII^e siècle. J.-J. Rousseau lui-même ne combat le pouvoir absolu des rois que pour le remplacer par l'absolutisme populaire.

8. — *Théorie libérale.* — D'autres philosophes, notamment Montesquieu et Voltaire, ont réagi contre cette théorie et posé les véritables principes. Il n'est pas exact de dire que la société est tout, et l'individu, rien. En elle-même la société n'est qu'une abstraction; elle ne peut pas exister sans

les individus qui la composent. Or, l'homme est né pour développer librement ses facultés, sous la condition de ne pas nuire à la liberté d'autrui. L'individu a donc des droits qu'il tire de sa nature propre et non de la volonté souveraine. Ces droits sont appelés *Droits naturels* parce qu'ils existent même avant d'être formulés dans la loi. Le pouvoir social a pour fonction propre, non pas de circonscrire le champ de la liberté individuelle, mais d'empêcher que la liberté des uns n'empiète sur la liberté des autres, et de garantir ainsi le libre développement des facultés de l'individu. En un mot, la souveraineté a pour limites les droits individuels.

9. — II. Déclarations de droits. — Les droits de l'individu ayant été longtemps méconnus, divers peuples ont jugé nécessaire de les formuler dans des actes appelés *Déclarations de droits*.

De bonne heure les Anglais avaient senti la nécessité de stipuler quelques garanties vis-à-vis de la royauté. Dès 1215, ils avaient obtenu du roi Jean leur grande Charte. En 1628, ils avaient imposé au roi Charles Ier la *Pétition des Droits*. Enfin, en 1689, le Parlement avait fait signer au prince d'Orange le *Bill des droits*. Ces trois actes, qui constituent des contrats passés entre le prince et le peuple et limitent la prérogative royale, forment encore le fond de la liberté anglaise.

En 1774, quand l'Amérique, poussée à bout par les prétentions de l'Angleterre, préparait sa résistance, elle fit aussi une *Déclaration des droits* rappelant les principes posés par la constitution anglaise.

La Constituante de 1789, élargissant le cadre des déclarations antérieures, voulut édicter des règles applicables à l'humanité entière ; elle rédigea la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* qui servit plus tard de préambule à la Constitution du 3 septembre 1791.

Les constitutions françaises, depuis 1789, ont toutes été précédées, au moins par simple renvoi, de Déclarations des droits. La constitution actuelle est la seule qui soit muette à cet égard. Peut-être a-t-on jugé inutile d'énoncer des principes qui sont aujourd'hui universellement consacrés et forment la base de notre législation tout entière.

Entrons dans quelques développements sur les principaux de ces droits qui constituent ce qu'on appelle les *Principes de 1789*.

10. — *Égalité civile*. — Sous l'ancien régime, il existait des inégalités choquantes. La nation était divisée en trois ordres : clergé, noblesse et tiers état. Les deux premiers jouissaient de privilèges considérables. Chaque ordre avait ses représentants spéciaux qui votaient séparément dans les États généraux et provinciaux. La noblesse était une cause de préférence et même une condition nécessaire pour l'exercice de certaines fonctions ; elle était dispensée de divers impôts et notamment de la taille personnelle. Cet état de choses a été modifié par la Déclaration de 1789 qui porte : « Les hommes naissent et meurent égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune. »

Toutes les inégalités antérieures ont ainsi disparu ; les fonctions publiques sont devenues accessibles à tous. Il existe encore des titres de noblesse, mais ils sont purement honorifiques et ne confèrent aucune prééminence à ceux qui les possèdent.

11. — *Liberté individuelle.* — Au moment de la Révolution, l'esclavage avait disparu en France depuis plusieurs siècles et le servage, qui l'avait remplacé, n'existait pour ainsi dire plus. Mais des ordres du roi, connus sous le nom de *lettres de cachet*, jetaient arbitrairement en prison des malheureux qui restaient ainsi détenus pendant de longues années sans être jugés et souvent sans connaître les motifs de leur détention.

La Déclaration de 1789, complétée par la constitution de 1791, garantit comme droit naturel « la liberté à tout homme d'aller, de rester, de partir, sans pouvoir être arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi et selon les formes qu'elle a prescrites ».

Tel est le principe ; mais ce principe souffre quelques exceptions. Ainsi, lorsque de graves présomptions pèsent sur un individu, il est souvent nécessaire de le mettre en état de détention préventive dans la crainte qu'il ne disparaisse et n'échappe à tout châtiment. Les exceptions sont d'ailleurs formellement réservées par la loi.

12. — *Inviolabilité du domicile.* — Comme conséquence du principe de la liberté individuelle, la constitution de l'an III (art. 359) et la constitution de l'an VIII (art. 76) ont déclaré que « la maison de toute personne habitant le territoire français est un asile inviolable » dans lequel nul n'a le droit de pénétrer pendant la nuit que dans le cas d'incendie, d'inondation ou de réclamation faite de l'intérieur de la maison. Mais il ne faut pas que l'inviolabilité de domicile assure celle des coupables. Les agents de l'autorité ont le droit de forcer le domicile dans des cas nombreux, soit pour l'exécution de mandats de justice, soit pour la recherche des délits.

13. — *Liberté de conscience.* — La liberté de conscience est la faculté, pour chaque individu, de choisir ses croyances, de professer les doctrines qu'il croit les meilleures. Elle ne se confond pas absolument avec la liberté religieuse, puisqu'elle peut s'exercer en dehors de toute religion, et, d'autre part, la liberté religieuse n'est pas renfermée tout entière dans la liberté de conscience, puisqu'elle comporte des actes extérieurs du culte.

La liberté de conscience n'est soumise à aucune restriction possible. Il en est de même de la liberté religieuse, tant qu'elle ne sort pas du for intérieur ; mais dès qu'elle se manifeste au dehors, elle peut être l'objet de certaines restrictions dans l'intérêt de la paix publique et de la paix religieuse elle-même.

La liberté de conscience est une de celles qui avaient été le plus ouvertement violées sous l'ancien régime. Il suffit de rappeler les guerres de religion et les massacres de la Saint-Barthélemy. Sous Henri IV, l'édit de Nantes, qui permettait aux protestants d'exercer leur culte en France, apporta un certain apaisement ; mais, après la révocation de cet édit par Louis XIV, la persécution recommença. Les dragonnades ravagèrent les villes et les campagnes jusqu'à entière conversion ; il ne devait plus exister officiellement de protestants en France. Afin d'éviter le retour de semblables violences, l'Assemblée constituante proclama le principe que « nul ne peut être inquiété pour ses opinions même religieuses, pourvu que les manifestations ne troublent pas l'ordre public » (*Décl.*, art. 10).

14. — *Liberté du travail.* — L'homme, ayant des besoins, est obligé de

travailler pour y subvenir. Le travail est donc non seulement un devoir pour l'homme, mais aussi un droit. C'est un droit en ce sens que la faculté de travailler doit être dégagée de toute entrave, sans aller toutefois jusqu'à prétendre, comme on l'a fait trop souvent, que tout individu peut exiger de la société une occupation conforme à ses aptitudes et une rémunération correspondante à ses besoins.

Avant 1789, le commerce et l'industrie étaient organisés en corporations appelées *maîtrises et jurandes*. Ces corporations, à l'origine, avaient pour but de permettre aux travailleurs de se défendre contre l'oppression féodale. Ayant acquis de la puissance, elles devinrent oppressives à leur tour et dégénérèrent en instruments de privilèges et de monopoles. Elles avaient ainsi accaparé le droit exclusif du travail, droit qu'elles pouvaient vendre et que les travailleurs étaient obligés d'acheter.

L'édit de février 1776, dû à l'inspiration de Turgot, supprima les maîtrises et les jurandes et rendit le travail libre; mais cette mesure rencontra une telle opposition que Turgot dut quitter le ministère. L'édit fut alors rapporté et les corporations rétablies. Leur suppression définitive fut l'œuvre de la Constituante qui, après avoir proclamé le principe de la liberté du travail dans la mémorable nuit du 4 août 1789, l'inscrivit dans la loi du 17 mars 1791.

Aujourd'hui le travail est libre; tout homme peut exercer librement la profession ou l'industrie qui lui convient, à condition de respecter le droit d'autrui et de se conformer aux lois ou règlements de police. L'intérêt public a cependant fait admettre quelques restrictions à ce principe; elles consistent surtout dans la constitution de certaines professions en offices (agents de change, avoués, notaires, huissiers, etc.), et dans la création de monopoles au profit de l'État (fabrication et vente des tabacs, poudres, transport des dépêches, etc.).

15. — *Droit de propriété.* — La propriété a pour origine principale le travail de l'homme; à ce titre, elle constitue un droit naturel aussi sacré que celui du travail. Ces deux droits ont, du reste, éprouvé les même vicissitudes. A l'époque où le droit de travailler était considéré comme un privilège royal, le roi Louis XIV écrivait dans son *Instruction au Dauphin* : « Les rois sont seigneurs absolus et ont naturellement la pleine et libre disposition de tous les biens qui sont possédés. » De cette théorie étaient issus les droits d'aubaine et de bâtardise, les confiscations, etc. Le jour où la liberté du travail fut proclamée, la propriété reçut les garanties et la protection auxquelles elle a droit. La Déclaration de 1789 porte que « la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la *nécessité* publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».

Nous verrons plus tard que le Code civil, en reprenant cette formule, l'a un peu élargie et s'est borné à exiger l'*utilité* publique pour que l'expropriation puisse être prononcée.

## § 3. — Modes d'exercice de la souveraineté

16. — I. Souveraineté directe. — Dans les républiques anciennes, la participation des citoyens à la souveraineté s'exerçait directement. Le peuple, assemblé sur la place publique, statuait lui-même sur toutes les questions. En Suisse, un usage semblable s'est conservé. Dans certains cantons, les citoyens votent les lois et nomment les magistrats; dans d'autres, le peuple est seulement appelé, par voie de *referendum*, à ratifier les lois votées par les représentants. La Convention avait voulu introduire en France un système analogue. D'après la constitution de 1793, les lois proposées par le Corps législatif devaient, en cas de réclamation dans un certain délai, être soumises à l'acceptation des assemblés primaires. Les plébiscites, dont il a été fait fréquemment usage sous le premier et sous le second Empire, constituent également un mode d'exercice direct de la souveraineté.

17. — II. Régime représentatif. — L'exercice direct de la souveraineté ne peut être que tout à fait exceptionnel. La masse des citoyens n'a ni les aptitudes ni les connaissances requises pour faire des lois et en assurer l'exécution. De plus, dans les grands États modernes, il serait impossible de réunir à tout moment les citoyens pour qu'ils puissent remplir leur mission de législateur. Il a donc été nécessaire de confier l'exercice de la souveraineté à des représentants élus par les citoyens.

Le principe de la représentation a été proclamé par la constitution de 1791, titre III, article 2, en ces termes: « La nation, de qui émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. »

18. — III. Modes d'élection. — La délégation de la souveraineté à des représentants s'opère, en général, par voie d'élection.

Trois modes d'élection sont en présence : le suffrage restreint, le suffrage à plusieurs degrés et le suffrage universel direct.

19. — *Suffrage restreint.* — On appelle ainsi un système électoral dans lequel le droit de voter n'est attribué qu'à un certain nombre de citoyens présumés plus capables que les autres d'élire les mandataires du pays. On a cherché à le justifier en disant que l'exercice du droit de souveraineté par l'élection peut entraîner de graves dangers pour l'ordre social, s'il est livré à des masses ignorantes, et que dès lors il faut le restreindre aux citoyens qui, à raison de leur fortune, sont présumés plus éclairés que les autres ou du moins plus intéressés au maintien du bon ordre. De là l'institution d'un *cens électoral*, consistant, soit dans la justification d'un certain revenu, soit dans le paiement d'un certain chiffre de contributions.

C'est le système qui a été en vigueur en France sous la monarchie constitutionnelle; mais il se heurte à de graves objections: d'une part, tout citoyen qui paie l'impôt a le droit de concourir par lui-même ou par son représentant au vote de cet impôt; d'autre part, rien ne prouve que celui qui paie un chiffre élevé d'impôt soit toujours plus éclairé que celui qui en paie moins.

20. — *Suffrage à deux ou plusieurs degrés.* — Ce système, comme le

suffrage universel, fait concourir tous les citoyens à l'élection, mais il reconnaît, comme le suffrage restreint, que la multitude peut n'être pas apte à faire les meilleurs choix. Il institue donc des assemblées primaires qui auront à choisir les électeurs chargés de désigner à leur tour les représentants.

Au premier abord, il semble qu'avec un pareil système les électeurs étant déjà un corps d'élite placé par son intelligence et son caractère au-dessus de la masse du peuple, le choix sera fait d'une manière plus sérieuse et plus éclairée. Cependant il n'en est rien. Dans tous les pays où ce mode de suffrage a été appliqué, il est toujours arrivé que les électeurs ont été choisis à la condition de voter pour un candidat déterminé. En fait, c'est l'élection directe qui a lieu avec tous les inconvénients de l'élection indirecte.

21. — *Suffrage universel direct.* — Le système qui reconnaît à tous les citoyens le droit de choisir directement les représentants de la nation est donc le seul qui tienne complètement compte des principes rationnels comme des données de l'expérience. On comprend toutefois qu'un instrument semblable mis aux mains d'une foule ignorante peut présenter de graves dangers. Aussi le devoir de tout gouvernement est-il de répandre l'instruction pour éclairer les masses et les moraliser.

Malgré ce titre de suffrage « universel », le droit de voter ne doit pas être accordé à tous les individus sans distinction. Il faut d'abord écarter ceux qui, à raison de condamnations, sont jugés indignes d'exercer les droits politiques ; puis ceux qui, à raison de leur âge ou de leur faiblesse d'esprit, sont hors d'état de gérer leurs propres affaires, c'est-à-dire les mineurs et interdits. Les femmes sont également exclues du droit de suffrage, non pas à cause de la faiblesse de leur esprit, mais parce que la modestie de leur sexe leur interdit de se mêler aux luttes électorales, et qu'elles ont d'ailleurs un rôle non moins utile à remplir au foyer domestique. Elles ont été néanmoins admises récemment à voter dans les élections consulaires.

22. — IV. Caractères de la représentation. — La délégation faite aux représentants est un mandat, mais un mandat qui diffère, à certains égards, du mandat ordinaire.

En premier lieu, il est généralement admis que le représentant est, après l'élection, dans une situation indépendante vis-à-vis de ses électeurs. Ceux-ci l'ont sans doute choisi à raison de la conformité de leurs opinions avec celles qu'il a exprimées devant eux ; mais ils ne sauraient lui dicter ses votes ni en contester la valeur.

Pour le même motif, le représentant ne peut être révoqué par les électeurs. Il est élu pour un certain temps, en général assez court ; mais, pendant ce temps, il a le droit de rester en fonctions, quand bien même il ne se trouverait plus en communion d'idées avec ses commettants. Il lui est loisible de donner sa démission et de se retirer ; mais c'est une question laissée à son appréciation personnelle. Une démission signée en blanc avant l'élection serait complètement nulle.

Enfin la délégation est entière, c'est-à-dire que les électeurs ne conservent pas un pouvoir parallèle qu'ils pourraient exercer concurremment avec celui qu'exercent les représentants.

23. — V. Représentation des minorités. — Le principe d'égalité exigerait que tout parti politique fût représenté proportionnellement à son importance. Si les minorités n'ont pas le pouvoir de décider, elles ont du moins le droit de se faire entendre dans la discussion. Or, avec les modes de suffrage ordinaire, il peut arriver que l'opinion qui a la majorité dans le pays nomme à elle seule tous les représentants, alors même que, dans chaque collège électoral, elle ne compterait que la moitié plus un des votants.

Pour obvier à ce résultat, on a proposé divers systèmes dont quelques-uns ont été mis en pratique à l'étranger. Nous n'examinerons que les principaux.

24. — *Système du quotient électoral.* — D'après ce système, le nombre des votants, dans le pays entier, serait divisé par le nombre des représentants à élire. Tout candidat réunissant, par toutes les voix qu'il obtient sur l'ensemble du territoire, un nombre de voix égal au quotient serait élu. Les scrutins seraient locaux, mais les candidats ne le seraient pas, et les électeurs qui ne voudraient voter pour aucun des candidats de leur circonscription, pourraient porter leurs voix sur un candidat d'un collège quelconque. Une minorité, en concentrant ses suffrages sur un nombre restreint de candidats, arriverait ainsi à se faire représenter dans une proportion légitime.

Pour rendre ce résultat plus certain, on permettrait à chaque électeur d'inscrire une série de votes sur son bulletin dans l'ordre de ses préférences, de sorte que, si le premier candidat inscrit venait à échouer, le second ou le troisième pourrait être élu.

Ce système est d'une complication trop grande pour pouvoir être mis en pratique.

25. — *Système du vote limité.* — Chaque électeur ne doit comprendre sur son bulletin qu'un nombre de noms inférieur à celui des représentants à élire. Si, par exemple, la circonscription doit nommer trois députés, chaque électeur ne pourra porter que deux noms sur son bulletin. La minorité pourra ainsi emporter la troisième élection. Ce système a été appliqué en Angleterre, dès 1867, pour certaines élections. L'Espagne l'a également adopté par la loi du 26 juin 1890 qui dispose que, dans les circonscriptions où le nombre des députés à élire est de 2 à 4, de 4 à 8 et au-dessus de 8, l'électeur ne peut voter que pour un nombre de candidats inférieur respectivement de 1, de 2 ou de 3 au nombre total des sièges.

26. — *Système du vote accumulé.* — Le système précédent ne donne à la minorité, quelle que soit son importance, qu'un nombre déterminé de députés. Pour échapper à cette conséquence, on a proposé un autre système permettant à chaque électeur de disposer d'autant de voix qu'il y a de représentants à élire dans la circonscription et de les concentrer sur un ou plusieurs noms. Simple en lui-même, ce système a été expérimenté en Angleterre, mais les résultats qu'il a donnés n'ont pas réussi à en assurer le succès définitif.

27. — *Système des listes de partis.* — Dans ce système, chaque électeur

serait tenu d'inscrire en tête de son bulletin le nom du parti pour lequel il entend voter (par exemple, droite, centre, gauche); puis, d'indiquer le nom du candidat auquel il donne sa voix. Après le dépouillement le nombre des votants serait divisé par le nombre des députés à élire. Divisant ensuite le nombre des voix de chaque parti par le premier quotient obtenu, le nouveau quotient indiquerait le nombre des représentants à attribuer à chaque parti. On proclamerait élus ceux qui auraient obtenu le plus de voix. On arriverait ainsi à la représentation proportionnelle des trois partis que nous avons supposés; mais, en fait, les partis sont loin d'être nettement tranchés et, d'ailleurs, bien souvent les voix sont données à la personne plutôt qu'au parti auquel elle appartient. Enfin, ce système nécessite des opérations de calcul qui le rendent impraticable.

28. — VI. Représentation des intérêts. — Ce ne sont pas seulement les opinions, ce sont aussi les intérêts qui auraient le droit d'être représentés. Les législateurs de certains pays accordent une représentation aux divers intérêts agricoles, industriels, commerciaux, etc. Ainsi, les députés autrichiens sont nommés par des électeurs représentant la grande propriété foncière, les villes et centres industriels, les chambres de commerce, les communes rurales. La nouvelle loi électorale de l'Espagne du 26 juin 1890 porte que les académies littéraires, les sociétés économiques des amis du pays, les chambres de commerce, de l'industrie et de l'agriculture, peuvent constituer des collèges spéciaux à raison de 5,000 membres pour un député.

29. — VII. Modes de scrutin. — La représentation nationale étant préposée à la gestion des intérêts généraux du pays, il semble qu'il serait logique de donner à chaque citoyen le droit d'intervenir dans le choix de tous les mandataires de la nation. Mais l'*unité de collège* rencontrerait dans la pratique d'insurmontables difficultés. Il a donc été nécessaire de fractionner le territoire national en circonscriptions nommant un ou plusieurs représentants. De là deux systèmes, qui ont tour à tour prévalu en France : le *scrutin plurinominal* ou *scrutin de liste par département*, et le *scrutin uninominal* ou *scrutin individuel* par circonscriptions électorales correspondant, en général, à chaque arrondissement. Entre les deux systèmes, la lutte a été et est encore très vive.

En faveur du scrutin de liste par département on fait valoir que, pour recueillir, dans toute leur sincérité, les vœux de la nation, il faut la consulter non dans ses parcelles et dans ses molécules, mais dans ses groupes naturels et dans ses grandes masses. Le scrutin uninominal, dit-on, fait prévaloir les intérêts locaux sur l'intérêt général; il livre les députés aux obsessions des électeurs et les électeurs aux promesses des candidats.

Les partisans du scrutin uninominal répondent que les inconvénients qui viennent d'être signalés se produisent avec tous les modes de scrutin; que le scrutin uninominal est le seul qui respecte la liberté de l'électeur en lui permettant de choisir son représentant avec connaissance de cause, et que c'est le seul aussi qui assure la responsabilité du mandataire envers le mandant. Mais la raison qui domine toutes les autres, c'est que le scrutin de liste par département peut facilement laisser le champ libre aux menées plébiscitaires, ainsi qu'on en a vu parfois des exemples.

30. — VIII. Vote facultatif, vote obligatoire. — Les nombreuses abstentions qui se sont toujours produites dans les élections ont souvent fait agiter la question de savoir si l'électorat constitue un droit ou une fonction. Mais, droit ou fonction, les conséquences seraient les mêmes au point de vue de l'obligation au vote. Si, en effet, l'électorat est un droit, le vote doit être facultatif, parce que personne ne peut être astreint à user d'un droit qui lui appartient. S'il est une fonction, la solution doit être la même, parce qu'on ne peut être tenu de remplir une fonction sans l'avoir acceptée et que celui qui la remplit peut toujours s'en démettre. Pour que le vote pût être rendu obligatoire, il faudrait le considérer comme une charge sociale et l'assimiler à l'obligation de témoigner en justice ou de faire partie du jury. Il faudrait encore aller jusqu'à dire que l'électeur qui néglige ou refuse de voter est passible de peines. Le vote obligatoire constitue donc une atteinte à la liberté. Il a néanmoins été établi en Belgique lors de la revision de la constitution en 1893.

31. — IX. Vote secret, vote public. — Lorsqu'un vote est émis par un représentant, il doit, en principe, être public, parce qu'il faut que l'électeur puisse apprécier les actes de son mandataire; mais le citoyen, qui par son vote, délègue sa part de souveraineté, n'est le mandataire de personne; il agit dans la plénitude de son droit propre ; il n'a pas de contrôle à subir, et, dès lors, il importe que son vote soit secret pour que sa liberté reste entière. Bien plus, le secret du vote n'est pas une faculté à laquelle l'électeur puisse renoncer: il doit être une obligation imposée à tous parce que c'est à cette condition seulement qu'on pourra assurer la liberté de tous. Si une partie des électeurs pouvait voter publiquement, elle aurait ainsi le moyen indirect de faire connaître le vote des autres électeurs et de les troubler dans l'exercice de leur droit le plus inviolable.

## § 4. — Les formes de gouvernement

32. — I. Division. — On distingue deux formes principales de gouvernement : la monarchie et la république. A un autre point de vue, on distingue les États unitaires et les États fédératifs.

33. — II. Monarchie. — La monarchie ou gouvernement d'un seul se subdivise en monarchie absolue et monarchie tempérée ou constitutionnelle.

34. — *Monarchie absolue.* — Dans la monarchie absolue, la souveraineté est tout entière aux mains d'une personne unique, roi ou empereur. La théorie de la monarchie absolue a été exprimée en termes très nets dans un livre écrit par Jacques Ier, roi d'Angleterre, *La véritable loi des monarchies libres :* « Dieu, dit-il, a institué lui-même la monarchie héréditaire; il a chargé les rois de gouverner à sa place et leur a donné un pouvoir absolu. Le roi peut faire tout ce qu'il juge bon, et même, s'il a fait des promesses à ses sujets, il a le droit de ne pas les tenir, car il ne peut y avoir de contrat entre un roi et ses sujets. »

Au XVIe siècle, cette théorie du droit divin des rois était admise partout

en Europe; mais alors commence une évolution qui a fait intervenir de plus en plus la nation dans le gouvernement et a transformé la monarchie absolue en monarchie constitutionnelle.

35. — *Monarchie constitutionnelle.* — Dans ce système de gouvernement, la souveraineté est partagée entre le monarque et la nation représentée par une ou plusieurs assemblées. Le roi nomme les ministres chargés de diriger les divers services de l'État; mais il ne les choisit pas à sa guise; il faut que ces ministres aient la confiance de la majorité du parlement, et, pour cela, il faut qu'il les prenne parmi les hommes qui ont le plus d'influence dans les chambres et le plus de popularité dans le pays. Ce n'est même pas le roi qui choisit individuellement tous les ministres; il se borne à appeler le chef de la majorité et à le nommer *Président du conseil* en le chargeant de désigner les autres ministres. Le ministère constitué conserve le pourvoir tant qu'il a la majorité dans les chambres.

Le roi n'est pas responsable des décisions prises par les ministres. Ceux-ci sont, au contraire, responsables de tous leurs actes devant les chambres qui peuvent renverser le ministère, en refusant l'impôt, en votant un ordre du jour de blâme ou en rejetant une loi proposée par le gouvernement.

36. — III. République. — Dans la république, les attributs de la souveraineté sont délégués à une collection plus ou moins grande de personnes. Lorsque la nation entière concourt à l'exercice de la souveraineté, la république est *démocratique*, comme elle l'est aujourd'hui en France. Lorsque le pouvoir souverain est réservé à une caste ou à une classe, la république est *aristocratique*, comme elle l'a été autrefois à Sparte ou à Rome et plus récemment à Venise.

37. — IV. États unitaires et États fédératifs. — Lorsque, dans l'État, la souveraineté est une et commande à tous les citoyens, l'État est *unitaire*. C'est la forme à peu près générale des États modernes.

Dans quelques États, au contraire, la souveraineté est divisée entre plusieurs États particuliers dont chacun conserve son autonomie intérieure. Ces États dits *fédératifs*, sont réunis par un pacte d'alliance pour certains intérêts communs, et la constitution générale enlève une partie des attributs de la souveraineté aux États particuliers pour la transférer à l'État fédéral. Il existe alors une législation générale applicable à tous les États et une législation spéciale pour chaque État particulier.

La forme fédérative convient surtout aux républiques; on en trouve de nombreux exemples dans les républiques américaines; mais elle peut s'adapter également aux monarchies. L'empire d'Allemagne est une confédération composée d'États monarchiques.

---

## CHAPITRE II

### LES POUVOIRS PUBLICS

---

#### § 1er. — Principes fondamentaux

38. — I. Division. — La souveraineté nationale ne pouvant, en général, s'exercer directement, est déléguée à des assemblées ou à des personnes dont l'ensemble forme ce qu'on appelle les *pouvoirs publics*.

A un premier point de vue, les pouvoirs publics se divisent en *pouvoirs constituants* et *pouvoirs constitués*.

39. — II. Pouvoir constituant. — C'est le pouvoir qui a pour mission de déterminer, dans une loi fondamentale appelée Charte ou Constitution, la forme du gouvernement et l'organisation des pouvoirs constitués auxquels est délégué l'exercice de la souveraineté. En Angleterre, il n'a jamais existé de pouvoir constituant distinct du pouvoir législatif ordinaire. Le parlement, d'accord avec le roi, peut modifier jusqu'aux traits essentiels de la constitution.

En France, au contraire, depuis 1789, d'après des idées qui ont été empruntées aux Conventions américaines, on a considéré que le droit de donner une constitution au pays ou de modifier une constitution existante formait une portion distincte et supérieure de la souveraineté qui ne pouvait être déléguée aux pouvoirs représentatifs ordinaires.

L'organisation de ce pouvoir a, du reste, beaucoup varié suivant les époques. Les constitutions de 1791 et de 1848 confiaient le pouvoir constituant à des assemblées spéciales qui étaient élues à cet effet par la nation, et devaient disparaître lorsque leur mission serait accomplie. La constitution de 1793 et celle de l'an III exigeaient, en outre, l'intervention directe du peuple pour ratifier l'œuvre des représentants. Sous le premier et le second Empire, le Sénat était chargé de veiller au maintien de la constitution ; il pouvait, d'accord avec l'empereur, y apporter des modifications d'ordre secondaire; mais les changements portant atteinte aux bases mêmes de la constitution devaient être soumis à la ratification populaire par voie de plébiscites. La constitution de 1875 revient au principe représentatif pur; le pouvoir constituant est confié à une assemblée, mais cette assemblée n'est pas élue spécialement à cet effet; elle est formée de la réunion de deux chambres législatives.

40. — III. Pouvoirs constitués. — Après que le pouvoir constituant a terminé son œuvre, les *pouvoirs constitués* sont seuls dépositaires de la souveraineté nationale. Il est généralement admis que ces pouvoirs, à l'inverse du pouvoir constituant, doivent être multiples et séparés.

41. — *Principe de la séparation des pouvoirs*. — Sous l'ancien régime, la royauté réunissait dans ses mains tous les pouvoirs. Le roi faisait la loi par

des édits ou ordonnances ; il en assurait l'exécution par les fonctionnaires qui étaient ses délégués ; il était même censé l'appliquer aux contestations entre particuliers, puisque, suivant un certain adage, « toute justice émanait du roi », et qu'il pouvait évoquer un procès pour le faire juger par des commissions spéciales.

Au XVIIIe siècle, l'omnipotence royale fut vivement attaquée. Montesquieu en montre les dangers et indique en même temps le remède dans ce passage demeuré célèbre : « C'est une expérience éternelle, dit-il, que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites..... Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition même des choses, le pouvoir arrête le pouvoir » *(Esprit des lois*, XI, III).

Cette idée fut adoptée par la Constituante qui l'inscrivit dans la Déclaration des droits : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a pas de constitution » (Décl., art. 6).

Depuis 1789, la séparation des pouvoirs est devenue un axiome politique qui ne se discute plus ; elle a été reconnue par toutes les constitutions qui ont régi la France et a été constamment observée en fait, sauf en certains moments de crise et de révolution pendant lesquels le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif se sont trouvés réunis dans les mêmes mains.

Cependant il ne faudrait pas exagérer les conséquences de ce principe. Les pouvoirs publics sont les rouages d'un même organisme ; ils doivent tendre au même but. Par conséquent, tout en les séparant pour garantir leur indépendance réciproque, il est nécessaire de les rapprocher de manière à assurer leur action commune. C'est ainsi que le chef de l'État est appelé à participer, dans une certaine mesure, à l'œuvre législative, de même que le pouvoir législatif est appelé à exercer un certain contrôle sur les actes du pouvoir exécutif.

42. — *Combien existe-t-il de pouvoirs ?* — Dans son admirable chapitre sur la constitution d'Angleterre, Montesquieu s'exprime ainsi : « Il y a dans chaque État trois sortes de pouvoirs : la puissance législative, la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens et la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil.

« Lorsque dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutrice, il n'y a point de liberté, parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même Sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement.

« Il n'y a point encore de liberté, si la puissance de juger n est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire, car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutrice, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur » *(Esprit des lois*, liv. XI, VI).

On est d'accord sur la nécessité de la séparation du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif ; mais la même unanimité n'existe pas en ce qui concerne

la séparation du pouvoir judiciaire. Plusieurs auteurs soutiennent qu'il n'existe que deux pouvoirs : le pouvoir législatif, chargé de faire la loi, et le pouvoir exécutif, chargé d'en assurer l'exécution. Dans cette théorie, le pouvoir exécutif se subdiviserait en deux branches : l'autorité administrative et l'autorité judiciaire.

Bien que la question ne présente pas un intérêt pratique considérable, nous ne pouvons nous résoudre à accepter une formule en contradiction formelle avec les termes des constitutions de 1791 et de l'an III dont le but principal a été de poser nettement le principe de la séparation des pouvoirs. Ces deux constitutions comprennent chacune un chapitre consacré au pouvoir judiciaire, et, poussant le principe jusqu'à ses dernières limites, elles font sortir ce pouvoir de l'élection populaire. Les chartes de 1814 et de 1830 emploient, il est vrai, l'expression *ordre judiciaire* et attribuent au chef de l'État la nomination des juges; mais il ne faut pas oublier que la première de ces chartes, dont la seconde n'est qu'une édition amendée, rejetait le principe de la souveraineté nationale et remettait en vigueur la maxime répudiée en 1789, « Toute justice émane du roi ». Du reste, la qualification de pouvoir judiciaire est reprise par la constitution de 1848, et les constitutions postérieures ne l'ont pas modifiée.

On objecte que la théorie des trois pouvoirs pourrait se défendre sous un régime où les juges seraient élus, mais qu'elle n'est pas exacte sous un régime qui remet au pouvoir exécutif la nomination des juges. Nous croyons pouvoir répondre que si l'élection des juges a été supprimée, elle a été remplacée par l'inamovibilité qui assure aux magistrats vis-à-vis du pouvoir exécutif une indépendance non moins grande que celle qui pourrait résulter de l'élection. Or, il ne peut y avoir indépendance qu'entre pouvoirs distincts. D'ailleurs est-il bien nécessaire que les trois pouvoirs émanent directement de l'élection populaire? Dans la constitution actuelle, le président de la République est élu par les deux chambres réunies en Assemblée nationale et cependant personne ne songera à contester au pouvoir exécutif la qualification de grand pouvoir de l'État.

En France, il est vrai, le pouvoir judiciaire n'a qu'un rôle effacé vis-à-vis des deux autres pouvoirs, et c'est ce qui faisait dire à Montesquieu que « la puissance de juger est presque nulle ». Mais, dans l'Union américaine, le pouvoir judiciaire, représenté par la Cour suprême, est investi du droit d'annuler les lois contraires à la constitution ; il forme donc, en quelque sorte, la clé de voûte de l'édifice politique.

**43.**— *Division du pouvoir législatif.* — Il ne suffit pas que les pouvoirs soient séparés, il faut encore que chaque pouvoir trouve en lui-même un contrôle et un frein.

Pour le pouvoir exécutif, ce contrôle résulte de la nécessité où se trouve le chef de l'État d'agir de concert avec les ministres. Dans le pouvoir judiciaire, les décisions des tribunaux inférieurs peuvent être soumises, par la voie de l'appel, à la censure des tribunaux supérieurs. Mais quel contrôle établir au sein du pouvoir législatif qui est le plus puissant de tous les pouvoirs?

Le procédé imaginé pour établir ce contrôle consiste dans la division du

pouvoir législatif en deux chambres de manière que tout projet de loi subisse l'élaboration succesive de l'une et de l'autre chambre. Néanmoins ce système a rencontré de nombreux adversaires.

En faveur de l'*unité de chambre* on fait valoir trois arguments principaux: 1° La loi est l'expression de la volonté nationale ; or, la volonté nationale est une. S'il existe deux chambres, ou bien elles représenteront toutes deux la même volonté, et l'une d'elles est inutile ; ou bien elles représenteront une volonté différente, et alors la volonté de la nation est annulée (Sieyès). — 2° La division du pouvoir législatif est un obstacle aux réformes. En supposant, en effet, une chambre unique de 600 membres, pour que la réforme fût rejetée, il faudrait que le nombre des opposants fût de 301. Si, au contraire, cette chambre se divise en deux corps de chacun 300 membres, il suffira de 151 opposants pour faire rejeter la mesure (Stuart Mill). — 3° On ajoute que le système des deux chambres établit, pour ainsi dire, le conflit en permanence dans le sein même du pouvoir législatif, conflit qui se traduit par des crises politiques nuisibles à la prospérité du pays.

Les partisans de la *dualité des chambres* répondent: Une Assemblée législative unique est nécessairement omnipotente. Or, un pouvoir sans limites et sans responsabilité, qu'il réside dans un individu ou dans une assemblée, ne peut être qu'une forme du despotisme. Sous l'empire d'un entraînement irréfléchi, une chambre peut prendre les résolutions les plus regrettables, et dès lors il n'y a plus de garanties pour la liberté et les droits des citoyens. — Le raisonnement de Sieyès est plus ingénieux qu'exact. La volonté nationale ne se présente pas avec le même caractère d'unité et de précision que la volonté individuelle, et, lors même qu'elle paraît se manifester nettement sur certains points, des divergences peuvent se produire quant aux moyens d'exécution. On n'est donc pas fondé à dire que, lorsque les deux chambres ne sont pas d'accord sur un point, l'une d'elles ne représente pas la volonté nationale. — L'argument de Stuart Mill serait juste s'il était établi que toute modification législative constitue une réforme salutaire ; or, il n'est pas contestable que certaines mesures adoptées pas le législateur ont été parfois mauvaises. Si la division du pouvoir législatif a l'inconvénient de retarder quelque peu l'adoption d'une réforme utile, elle a l'avantage d'empêcher les réformes nuisibles. Les conflits que l'on redoute peuvent, il est vrai, amener un ralentissement des affaires ; mais, entre deux corps également animés de l'amour du pays, la lutte ne sera jamais poussée à l'excès ; elle cessera toujours assez tôt pour éviter au pays toute crise funeste.

Le système des deux chambres est presque universellement adopté, soit par les monarchies constitutionnelles, soit par les États républicains.

## § 2. — Les pouvoirs publics en France depuis 1789

**44.** — I. Les Constitutions. — Les constitutions sont *écrites* ou *coutumières*, suivant qu'elles sont formulées en règles précises édictées par une autorité investie du pouvoir constituant, ou qu'elles reposent sur de simples usages.

L'Angleterre n'a encore aujourd'hui qu'une constitution coutumière. Les différents rouages de son gouvernement ne fonctionnent qu'en vertu d'usages consacrés par le temps et par les mœurs. La grande Charte, la *Pétition des droits*, le *Bill des droits*, ne sont pas des constitutions écrites; ils ne contiennent aucune organisation des pouvoirs publics; ils se bornent à énoncer les droits de la nation en face de la prérogative royale.

On se demande souvent s'il existait en France une constitution sous l'ancienne monarchie. On a quelquefois soutenu l'affirmative, parce que le pouvoir royal semblait limité par les états généraux, par les parlements et par d'autres corps politiques; mais on ne saurait donner le nom de constitution à quelques principes fondés seulement sur des traditions vagues, diversement interprétées et dépourvues de toute sanction légale. Ainsi, il était de principe que les subsides devaient être accordés par les états généraux, et cependant, de 1614 à 1789, les états généraux ne furent pas réunis une seule fois. La première constitution française est donc celle qui fut votée par la Constituante le 3 septembre 1791.

45. — II. Constitution de 1791. — Le *pouvoir législatif* est exercé par une chambre unique qui prend le nom d'*assemblée législative* et doit être renouvelée intégralement tous les deux ans.

L'Assemblée a seule l'initiative et le vote des lois ; le roi peut seulement l'inviter à prendre un objet en considération. Le roi participe au pouvoir législatif par la sanction des lois ; il peut refuser la sanction et opposer son *veto;* mais ce refus de sanction n'est que suspensif; il ne peut être maintenu que pendant deux législatures, c'est-à-dire pendant quatre ans. Si une troisième assemblée présente le même décret, le roi est censé avoir donné sa sanction et la loi devient exécutoire de plein droit.

Le *pouvoir exécutif* appartient au roi qui l'exerce par des ministres nommés et révoqués par lui. La royauté est héréditaire ; le roi n'est pas responsable. Tous ses actes doivent être contresignés par un ministre qui en assume toute la responsabilité. Les ministres ont entrée dans l'Assemblée législative, mais il ne peuvent en faire partie. C'est là une exagération du principe de la séparation des pouvoirs. Si l'on ajoute que toutes les institutions administratives, judiciaires et même militaires reposaient sur l'élection, on voit que l'autorité royale ne conservait qu'une ombre de pouvoir. L'idée de sa suppression ne devait pas tarder à se faire jour.

46. — III. Constitution de 1793. — Après la chute de la royauté, la Convention réunit dans ses mains tous les pouvoirs en attendant la rédaction d'une constitution républicaine. Cette constitution, votée le 24 juin 1793, autorise l'intervention directe du peuple dans la confection des lois.

Le *pouvoir législatif* est confié à une assemblée unique, le Corps législatif, qui est élu directement par les assemblées primaires et se renouvelle chaque année. Le Corps législatif *propose* des lois sur les objets les plus importants et rend des décrets sur les objets d'intérêt accidentel et secondaire. Les lois proposées par le Corps législatif sont adressées à toutes les communes de France. Quarante jours après cet envoi, si, dans la moitié des départements plus un, le dixième des assemblées primaires n'a pas réclamé, le projet devient loi. S'il y a réclamation, le Corps législatif convoque

les assemblées primaires qui sont appelées à voter la loi par *oui* ou *non*. Les projets secondaires ne constituant que des actes de gouvernement ou d'administration, ne sont pas soumis à l'acceptation du peuple.

Le *pouvoir exécutif* est délégué à un Comité exécutif composé de 24 membres nommés par le Corps législatif sur une liste formée par l'assemblée électorale de chaque département.

On sait que cette constitution, suspendue presque aussitôt que votée, ne fut jamais mise en vigueur. La Convention, par un décret de 19 vendémiaire an II, déclara le gouvernement révolutionnaire jusqu'à la conclusion de la paix.

47. — IV. Constitution de l'an III. — Avant de se séparer, la Convention vota, le 5 fructidor an III, une nouvelle constitution dont les bases différaient essentiellement de la première.

Le *pouvoir législatif* est partagé entre deux Assemblées électives, le *Conseil des Cinq-Cents* et le *Conseil des Anciens*. Le Conseil des Cinq-Cents, dont les membres devaient avoir au moins 30 ans, a seul l'initiative des lois. Le Conseil des Anciens, composé de 250 membres, âgés au moins de 40 ans, tous mariés ou veufs, approuve ou rejette les résolutions du premier Conseil. Les deux Assemblées se renouvellent par tiers tous les ans.

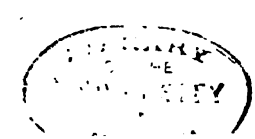
Le *pouvoir exécutif* est exercé par un Directoire composé de cinq membres choisis par le Conseil des Anciens sur une liste décuple présentée par les Cinq-Cents. Tous les ans, un directeur, désigné par la voie du sort, est remplacé par un nouveau membre dans les mêmes formes.

Un pouvoir exécutif ainsi composé de cinq membres, égaux en pouvoirs, animés d'un esprit différent, était peu propre à l'action. De plus, on avait encore cherché à l'affaiblir en le tenant rigoureusement séparé du pouvoir législatif. Il ne participait en rien à la confection des lois, pas même à la promulgation, qui est cependant considérée comme le premier acte d'exécution. Aucun moyen n'était prévu pour trancher les conflits qui pourraient s'élever entre les deux pouvoirs. Aussi les coups d'État se renouvellent sans cesse jusqu'à ce que celui du 18 brumaire ait dispersé les Conseils aussi bien que le Directoire.

48. — V. Constitution de l'an VIII. — Bonaparte arrivé au pouvoir prépara, avec l'aide de Sieyès, une nouvelle constitution qui fut soumise à l'acceptation du peuple, le 22 frimaire an VIII.

Le *pouvoir législatif* est réparti entre le Gouvernement et trois Assemblées : le Tribunat, le Corps législatif et le Sénat conservateur. Le Gouvernement, représenté en fait par le Premier Consul, a seul l'initiative des lois. Le Conseil d'État est chargé, sous sa direction, de préparer les projets de loi et d'en soutenir la discussion devant le Corps législatif. — Le *Tribunat*, composé de 100 membres renouvelables par cinquième tous les ans, a pour mission de discuter et de combattre devant le Corps législatif, par trois orateurs pris dans son sein, les projets de loi présentés par le Gouvernement. — Le *Corps législatif*, composé de 300 membres renouvelables aussi par cinquième tous les ans, après avoir entendu les orateurs du Conseil d'État et ceux du Tribunat, vote les projets de loi ou les rejette, mais sans prendre lui-même part à la discussion. C'est, comme on l'a dit, une





assemblée de muets, un corps « sans langue, sans voix et parfois sans oreilles ». — Un *Sénat conservateur*, composé de 80 membres à vie, a pour mission de veiller au maintien de la constitution, en annulant les lois et autres actes qui lui étaient déférés comme inconstitutionnels. Il est, en outre, chargé de choisir les membres du Tribunat et ceux du Corps législatif sur des listes de notabilités. Après avoir été nommé pour la première fois par les consuls, il se recrute ensuite par lui-même, à chaque vacance, en choisissant un des trois candidats présentés par le Premier Consul, le Tribunat et le Corps législatif.

Le *pouvoir exécutif* est confié à trois consuls élus pour dix ans; mais le Premier Consul a seul l'autorité, les deux autres n'ont que voix consultative. C'est le Premier Consul qui nomme les ministres, les ambassadeurs, les conseillers d'État, les juges, les fonctionnaires de tout ordre ; c'est lui qui commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, signe les traités, etc. En un mot, tout en semblant partager à l'excès le pouvoir, la constitution donne au Premier Consul le pouvoir absolu.

L'ambition du Premier Consul ne se tint pas pour satisfaite. Après la paix d'Amiens, le peuple fut consulté sur la nomination de Bonaparte comme Consul à vie. La réponse ayant été affirmative, le *sénatus-consulte du 16 thermidor an X* mit la constitution en harmonie avec le nouvel ordre de choses. Le Tribunat, qui avait manifesté quelque indépendance, était réduit à 50 membres. Le Corps législatif perdait le droit de voter les traités de paix et d'alliance. Le Sénat voyait, au contraire, ses pouvoirs étendus : il pouvait, sur l'initiative du Gouvernement, dissoudre le Corps législatif et le Tribunat, suspendre la constitution et l'interpréter par des sénatus-consultes ; mais il devait être présidé par un des consuls et, à l'avenir, les sénateurs ne pourraient être choisis que sur une liste de trois noms, tous présentés par le Premier Consul.

Deux ans plus tard, le *sénatus-consulte du 28 floréal an XII* confia « le gouvernement de la République à un empereur » et établit l'hérédité de la couronne de mâle en mâle, par ordre de primogéniture, dans la famille Bonaparte. L'indépendance du Sénat fut encore amoindrie par l'entrée dans son sein des princes de la famille impériale, des grands dignitaires de l'Empire et des sénateurs nommés directement par l'empereur. Le Tribunat fut supprimé par le *sénatus-consulte du 19 août 1807*. Un autre *sénatus-consulte du 15 novembre 1813*, conféra à l'empereur la nomination du président du Corps législatif. L'année suivante, tout cet édifice, qui paraissait si solidement construit, allait s'écrouler.

49. — VI. Charte de 1814. — Répudiant, dans la forme, le principe de la souveraineté nationale, mais adoptant néanmoins une partie des conquêtes politiques de 1789, la charte constitutionnelle *octroyée* par le roi Louis XVIII, le 4 juin 1814, jette pour la première fois en France les bases du véritable régime parlementaire.

Le *pouvoir législatif* est exercé collectivement par le roi, la Chambre des pairs et la Chambre des députés. La *Chambre des pairs* est nommée par le roi ; ses membres sont à vie ou héréditaires ; leur nombre est illimité. La *Chambre des députés* se compose de 300 membres élus pour cinq

ans parmi les citoyens âgés de 40 ans au moins et payant 1,000 francs de contributions directes. Elle est renouvelée tous les ans par cinquième. Le roi seul a l'initiative. Les Chambres ne peuvent intervenir dans la proposition de la loi que par voie de supplique adressée au roi. Tout projet de loi doit être discuté et voté successivement par les deux Chambres. Les propositions d'impôt ne peuvent être portées à la Chambre des pairs qu'après avoir été admises par la Chambre des députés. Aucun amendement ne peut être introduit dans un projet de loi, s'il n'a été proposé ou consenti par le roi. Enfin la loi votée par les Chambres n'est définitive que lorsqu'elle a reçu la sanction du roi, qui peut toujours et d'une manière absolue la refuser.

Le *pouvoir exécutif* appartient au roi assisté des ministres nommés par lui et pouvant être pris dans les Chambres. La personne du roi est inviolable et sacrée; mais les ministres sont responsables. Le roi commande les forces de terres et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, nomme tous les fonctionnaires et « fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'État ». On sait que le roi Charles X crut trouver dans cette disposition de l'article 14 de la Charte le droit de modifier le système électoral et de suspendre la liberté de la presse par les ordonnances du 26 juillet 1830 qui amenèrent la révolution de 1830.

50. — VII. Acte additionnel de 1815. — Nous ne parlerons que pour mémoire de cette constitution dite des *Cent jours*, donnée par Napoléon à son retour de l'île d'Elbe. Elle consacre, sauf quelques modifications dans un sens libéral, les principes de la charte de 1814 : Chambre des pairs héréditaire, Chambre des députés élue, responsabilité ministérielle. Mais, pour ne pas avoir l'air de rompre définitivement avec le passé, l'empereur donna à cette charte le nom d'*Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire* et la soumit à la ratification du peuple. Après la rentrée des Bourbons, la charte de 1814 fut remise en vigueur.

51. — VIII. Charte de 1830. — En la forme, la charte de 1830 n'est qu'une seconde édition revisée et amendée de la charte de 1814. Au fond, elle présentait avec celle-ci une différence considérable. Elle n'était pas octroyée à la nation par le roi, mais établie par les représentants de la nation et *acceptée* par le roi qui jurait de la faire respecter. C'était la reconnaissance formelle de la souveraineté nationale.

La Chambre des pairs et celle des députés sont maintenues avec leurs attributions. Toutefois, l'âge requis pour être député est abaissé à 30 ans, la Chambre des députés se renouvelle intégralement tous les cinq ans, et l'initiative des lois est attribuée à chacune des Chambres concurremment avec le roi. Une loi du 19 avril 1831 réduisit à 500 francs le cens d'éligibilité. Une autre loi du 29 décembre 1831 supprima les pairs héréditaires et ne laissa subsister que des pairs viagers.

Il n'est apporté aucune modification à l'exercice du *pouvoir exécutif*; mais, afin de rendre impossible le retour de faits semblables à ceux qui avait amené la révolution de 1830, la nouvelle charte décide que le roi, tout en conservant le droit de faire les ordonnances pour l'exécution des

lois, ne peut jamais « suspendre les lois elles-mêmes ni dispenser de leur exécution ».

52. — IX. Constitution de 1848. — Le roi Louis-Philippe n'ayant pas voulu céder sur la question de la réforme électorale, la révolution du 24 février 1848 renversa du même coup la royauté et le régime parlementaire.

La constitution du 4 novembre 1848, votée par l'Assemblée constituante, décide que la forme du gouvernement est la République et proclame la souveraineté de la nation comme source de tous les pouvoirs.

Le *pouvoir législatif* est partagé entre une Assemblée nationale unique et le président de la République. — L'*Assemblée législative* se compose de 750 membres élus au suffrage universel et direct ; elle se renouvelle intégralement tous les trois ans. Sont éligibles, sans condition de domicile, tous les électeurs âgés de 25 ans. L'élection se fait par département et au scrutin de liste. L'Assemblée est permanente. Chaque représentant a le droit d'initiative parlementaire. Le président de la République peut aussi faire présenter des projets de lois par les ministres ; mais les projets ministériels doivent être soumis à l'examen préalable d'un Conseil d'État nommé par l'Assemblée elle-même. Dans les délais fixés pour la promulgation, le président de la République peut demander une nouvelle délibération, après laquelle la résolution de l'Assemblée devient définitive.

Le *pouvoir exécutif* est délégué à un *Président de la République* responsable, élu pour quatre ans au suffrage universel et direct. Pour qu'il ne puisse se perpétuer indéfiniment au pouvoir, la constitution déclare qu'il n'est rééligible qu'après un intervalle de quatre autres années. Un *vice-président* est nommé par l'Assemblée pour remplacer le président en cas d'empêchement. Les *ministres* peuvent faire partie de l'Assemblée ; ils ont entrée dans son sein et sont entendus quand ils le demandent. Ils sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de tous les actes du gouvernement.

Le président de la République n'avait pas le droit de dissoudre l'Assemblée, et celle-ci n'avait pas le droit de déposer le président. La constitution n'offrait donc aucun moyen légal de trancher les conflits qui pourraient s'élever entre les deux pouvoirs. Des conflits surgirent, en effet, et le président de la République, issu du suffrage universel et se considérant comme le seul représentant de la nation entière, les trancha à son profit par le coup d'État du 2 décembre 1851 qui établit la dictature et amena le renversement de la République.

53. — X. Constitution de 1852. — Faite en vertu des pouvoirs qui avaient été donnés à Louis-Napoléon Bonaparte par le plébiscite des 20-21 décembre 1851, la constitution du 14 janvier 1852 rappelle à beaucoup d'égards celle de l'an VIII, amendée par les sénatus-consultes des 16 thermidor an X et 28 floréal an XII.

Le *pouvoir législatif* est exercé collectivement par le président de la République, un Sénat et le Corps législatif. — Le *Président de la République* a seul l'initiative et la sanction des lois. Les projets de loi préparés sous sa direction, par le Conseil d'État, sont soutenus devant le Sénat et

le Corps législatif par des conseillers d'État chargés de porter la parole au nom du gouvernement. — Le *Sénat* est composé de 150 membres inamovibles et à vie, les uns sénateurs de droit (cardinaux, maréchaux, amiraux), les autres nommés par le président de la République. Il est, aux termes de la constitution, « le gardien du pacte fondamental et des libertés publiques ». Aucune loi ne peut être promulguée sans lui avoir été soumise pour être examinée au point de vue de la constitutionnalité. Le Sénat règle, en outre, la constitution de l'Algérie et des colonies; il peut apporter des modifications à la constitution de la métropole avec l'assentissement du Président; mais les modifications aux bases fondamentales de la Constitution doivent être soumises à l'approbation du peuple. — Le *Corps législatif* est élu par le suffrage universel et direct au scrutin uninominal, à raison d'un député par 35,000 électeurs; et se renouvelle intégralement tous les six ans. Il vote les projets de loi et l'impôt. Les amendements proposés par la commission législative ne peuvent être discutés qu'après avoir été admis par le Conseil d'État.

Le *pouvoir exécutif* est exercé par le président de la République, élu pour dix ans au suffrage universel; il n'y a pas de vice-président. Le président de la République est responsable « devant le peuple français auquel il a toujours droit de faire appel ». Il commande les armées, déclare la guerre, signe les traités, nomme aux emplois; il peut déclarer l'état de siège, à charge d'en référer au Sénat. Les ministres ne dépendent que du chef de l'État; ils ne forment point un conseil solidaire responsable devant les Chambres; ils ne peuvent même pas être députés.

La constitution de 1852 qui, comme celle de l'an VIII, organisait la dictature sous la forme du gouvernement représentatif, devait également amener la substitution du régime impérial à la République. L'empire fut, en effet, proclamé par le sénatus-consulte du 7 novembre 1852. Mais les idées libérales, un moment étouffées, se réveillent bientôt et, par leur progrés incessant, obligent l'empereur à accepter une série de mesures qui, en modifiant successivement la constitution, se terminent en 1870 par l'adoption pure et simple du régime parlementaire. Nous ne nous arrêterons pas à suivre les diverses phases de cette évolution. Bornons-nous à citer par leur date les sénatus-consultes des 2 février 1864, 18 juillet 1866, 14 et 23 mars 1867, 8 septembre 1869, et arrivons immédiatement au sénatus-consulte du 20 avril 1870 qui résume toutes les modifications apportées à la constitution et forme lui-même une constitution nouvelle ratifiée par le plébiscite du 8 mai 1870.

54. — XI. Constitution de 1870. — Le *pouvoir législatif* continue à s'exercer collectivement par l'empereur, le Sénat et le Corps législatif; mais l'initiative n'appartient plus à l'empereur seul; elle appartient aussi au Sénat et au Corps législatif. Les projets de loi sont successivement discutés et votés par les deux Chambres, sans aucun ordre de priorité entre elles, si ce n'est pour les lois d'impôt qui doivent d'abord être votées par le Corps législatif. Le Sénat, en devenant une véritable branche du pouvoir législatif, perd ses attributions constituantes; la constitution ne peut être modifiée que par un plébiscite. L'empereur conserve la sanction des lois

Le *pouvoir exécutif* est exercé par l'empereur; mais, sous la présidence du chef de l'État, les ministres délibèrent en conseil; ils sont responsables solidairement de tous les actes du gouvernement. Ils peuvent être membres du Sénat et du Corps législatif.

Sur un point cependant la constitution s'écartait des principes du régime parlementaire. Tout en admettant la responsabilité ministérielle, l'empereur avait tenu à maintenir sa responsabilité personnelle devant le peuple français. Cette réserve, qui pouvait paraître dictée par un excès de loyauté, n'était au fond qu'un moyen de conserver le pouvoir personnel. L'empereur restait armé du droit d'en appeler au peuple contre la représentation elle-même et de reprendre les concessions qu'il avait faites.

55. — XII. Actes constitutionnels divers de 1871 a 1875. — Après le désastre de Sedan, l'Empire s'écroula et la République fut proclamée le 4 septembre 1870. Les députés de la Seine constituèrent le *Gouvernement de la Défense nationale*, lequel, par un décret du 29 janvier 1871, convoqua les électeurs pour le 8 février, à l'effet de nommer une *Assemblée nationale*. Cette Assemblée, élue au scrutin de liste, conformément à la loi du 15 mars 1849, se trouva, par la force même des choses, investie de tous les pouvoirs. Le 17 février 1871, elle rendit un décret nommant M. Thiers chef du pouvoir exécutif, pour exercer « ses fonctions, *sous l'autorité de l'Assemblée*, avec le concours de ministres choisis et présidés par lui ».

Quelques mois plus tard, une *loi du 31 août 1871* détermina d'une façon plus précise les attributions du chef du pouvoir exécutif qui prit dès lors le titre de *Président de la République*. Il promulgue les lois, en surveille l'exécution, nomme et révoque les ministres. Le conseil des ministres et les ministres individuellement sont responsables devant l'Assemblée. Le président de la République est également responsable devant l'Assemblée.

Cette responsabilité personnelle du président de la République, jointe au droit qu'avait conservé celui-ci de se faire entendre par l'Assemblée toutes les fois qu'il le jugerait nécessaire, pouvait faire naître des conflits entre les deux pouvoirs. Afin de les prévenir autant que possible, une *loi du 13 mars 1873* décida que les communications du président de la République avec l'Assemblée n'auraient lieu, en principe, que par le moyen de messages écrits, et que les interpellations ne pourraient être adressées qu'aux ministres. Des dissentiments n'en éclatèrent pas moins entre l'Assemblée et M. Thiers qui donna sa démission le 24 mai 1873. Il fut immédiatement remplacé par le maréchal de Mac-Mahon dont les pouvoirs furent fixés à une durée de sept ans par la *loi du 20 novembre 1873*. La même loi prescrivit la nomination d'une commission de trente membres chargée de proposer un projet de constitution.

56. — XIII. Constitution de 1875. — La division des partis au sein de l'Assemblée nationale empêcha d'abord les divers projets présentés d'aboutir. Enfin, le 30 janvier 1875, l'Assemblée adopta un amendement relatif à l'élection du *Président de la République*. La forme du gouvernement se trouvait par là fixée et la discussion put suivre son cours. L'Assemblée vota successivement trois lois qui forment la constitution actuelle :

1° la loi du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat; 2° celle du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics; 3° enfin, celle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics. Deux lois sont venues depuis y apporter quelques modifications : celle du 21 juin 1879 et celle du 14 août 1884.

Nous n'entrerons pas, pour le moment, dans plus de développements au sujet de cette constitution qui sera plus tard l'objet d'une étude détaillée.

---

# CHAPITRE III

## LE DROIT ÉLECTORAL

### SECTION PREMIÈRE. — L'électorat.

#### § 1er. — Historique

57. — I. L'électorat jusqu'a l'an VIII. — On appelle électorat l'ensemble des conditions requises pour être électeur. La première loi électorale de la Constituante est un décret du 22 décembre 1789. D'après ce décret, le suffrage est à deux degrés. Pour être admis à voter dans les *assemblées primaires*, il faut être *citoyen actif*, c'est-à-dire payer une contribution directe de la valeur de trois journées de travail, avoir l'âge de 25 ans, une résidence d'un an dans la ville ou dans le canton et avoir prêté le serment civique. Pour être *électeur*, c'est-à-dire pour être appelé par les assemblées primaires à voter pour les représentants, il fallait payer une contribution de la valeur de dix journées de travail.

Après la chute de la royauté, l'Assemblée législative, par décret du 11 août 1792, décida que tout Français âgé de 21 ans, non assisté par la charité publique ni en état de domesticité, serait admis dans les assemblées primaires en prêtant le serment civique. Toute espèce de cens était supprimée; mais l'élection était encore à deux degrés.

La *constitution de 1793* établit le suffrage universel direct; elle distinguait encore des assemblées primaires et des assemblées électorales; mais les *assemblées primaires* nommaient *directement* les représentants du peuple. Elles se composaient de tous les citoyens domiciliés depuis six mois dans chaque canton. Était citoyen ou pouvait être admis à l'exercice des droits de citoyen tout homme âgé de 21 ans, né et domicilié en France et même *tout étranger* qui, domicilié en France depuis un an, y vivait de son travail, y avait acquis une propriété; avait épousé une Française, etc. Les *assemblées électorales* de chaque département nommaient un candidat au Conseil exécutif, lequel était choisi par le Corps législatif. Pas plus que la constitution elle-même, ce système électoral ne fut jamais appliqué.

La *constitution de l'an III* rétablit le suffrage à deux degrés pour l'élection des représentants. Les assemblées primaires, composées des citoyens âgés de 21 ans, domiciliés dans le canton et payant une contribution foncière ou personnelle *quelconque*, étaient chargées de nommer les électeurs. Pour l'électorat au second degré, la constitution de l'an III reproduit à peu près celle de 1791.

58. — II. Consulat et Empire. — La *constitution de l'an VIII* respectait aussi, en principe, le suffrage universel; elle effaça même toute condition de contribution; mais elle établit un système si compliqué de listes de notabilités qu'en réalité il ne restait plus que l'ombre du droit électoral. Le suffrage était à quatre degrés. Les citoyens (1) de chaque arrondissement formaient, par leurs votes, une *liste communale* ou de *confiance* contenant un nombre de noms égal au dixième d'entre eux. C'est dans cette première liste qu'étaient pris les fonctionnaires publics de l'arrondissement. Les citoyens compris sur les listes communales d'un département désignaient un dixième d'entre eux pour former la *liste départementale* dans laquelle devaient être pris les fonctionnaires du département. Les citoyens portés sur cette deuxième liste choisissaient à leur tour un dixième d'entre eux et établissaient ainsi une *liste nationale* qui comprenait les éligibles aux fonctions publiques nationales. L'ensemble de ces dernières listes était envoyé au Sénat qui désignait les législateurs, les tribuns, les consuls, etc. Quant au Sénat, il se recrutait lui-même, mais il devait choisir chacun de ses membres sur une liste de trois noms présentés, l'un par le Corps législatif, le second par le Tribunat, le troisième par le Premier Consul.

Ce système électoral fut ramené à trois degrés par le sénatus-consulte du 16 thermidor an X. Les citoyens, réunis en *assemblées de canton*, nommaient à vie, sauf le droit de dissolution réservé au gouvernement: 1° des *collèges électoraux d'arrondissement*, à raison d'un membre pour 500 habitants domiciliés dans le canton, et sans que cependant le nombre des membres pût être supérieur à 200 ou inférieur à 120; 2° des *collèges électoraux de département*, à raison d'un membre par 1,000 habitants, domiciliés dans le département, sans que néanmoins le nombre de ces membres pût excéder 300 ou être inférieur à 200. Ces derniers devaient être pris sur la liste des 600 citoyens les plus imposés du département. Le Premier Consul pouvait ajouter à chacun des collèges un certain nombre de membres pris parmi les citoyens appartenant à la Légion d'honneur ou ayant rendu des services. Les collèges électoraux de département présentaient, à chaque réunion, deux citoyens pour faire partie de la liste sur laquelle devaient être choisis les membres du Sénat. Les collèges d'arrondissement faisaient une semblable présentation pour les membres du Tribunat. Enfin, les deux collèges faisaient chacun deux présentations pour le Corps législatif. C'est sur ces listes de présentation que le Sénat choisissait, au fur et à mesure des vacances, les membres des trois grands corps politiques. Le Sénat con-

(1) Était citoyen français d'après la constitution de l'an VIII, tout homme né et résidant en France, qui, âgé de 21 ans accomplis, s'était fait inscrire sur le registre civique de son arrondissement, et avait demeuré depuis, pendant un an, sur le territoire de la République.

tinuait ainsi à se recruter lui-même, mais il devait choisir entre trois noms, tous désignés par le Premier Consul. En un mot, c'était le Premier Consul qui nommait le Sénat et faisait ainsi toutes les autres élections.

59. — III. Monarchie constitutionnelle. — La loi du 5 février 1817 institua le cens électoral. Les Français âgés de 30 ans et payant 300 francs de contributions directes étaient seuls appelés à concourir à l'élection des députés. On n'établissait qu'un collège électoral par département ; les députés étaient nommés au scrutin de liste.

La loi du 29 juin 1820 vint encore aggraver le système. Elle établit deux sortes de collèges, des collèges d'arrondissement et des collèges de département. Les électeurs qui payaient au moins 300 francs de contributions votaient tous dans le collège d'arrondissement et nommaient 258 députés. Les collèges de département formés des électeurs payant au moins 1,000 francs de contributions auxquels on adjoignait les électeurs venant après eux en nombre égal au quart du collège, nommaient encore 172 députés. Les plus riches votaient donc deux fois: à l'arrondissement et au département. C'est ce qu'on a appelé la loi du *double vote*, destinée à assurer la prédominance à la fortune.

Après la Révolution de Juillet, le double vote fut aboli et les départements furent divisés en circonscriptions électorales ou collèges nommant chacun un député. La loi du 19 avril 1831 abaissa à 200 francs le cens électoral et même à 100 francs pour les membres de l'Institut et les officiers jouissant d'une retraite de 1,200 francs au moins. L'âge requis pour être électeur fut abaissé à 30 ans.

L'opinion publique exigeait une satisfaction plus complète. Pendant toute la durée du règne de Louis-Philippe, un parti, dont la puissance s'accroissait chaque jour, ne cessa de demander la réforme électorale, c'est-à-dire l'extension du droit de suffrage, l'abaissement du cens et l'*adjonction des capacités*. On appelait ainsi les citoyens justifiant de certains grades universitaires. La résistance opposée par le gouvernement à toute réforme amena la Révolution de février 1848.

60. — IV. L'Électorat depuis 1848. — Un des premiers actes du gouvernement provisoire issu de la Révolution de 1848 fut de proclamer le suffrage universel et direct. Le *décret du 5 mars 1848* déclara « électeurs, sans condition de cens, tous les Français âgés de 21 ans et jouissant de leurs droits civils et politiques ». Pour être inscrit sur la liste électorale d'une commune, il suffisait d'un domicile de six mois dans cette commune. Ces dispositions furent confirmées par la *loi électorale du 5 mars 1849*.

Le suffrage universel, après avoir élu une Assemblée constituante en majorité républicaine, fit subitement volte-face et nomma une Assemblée législative en majorité monarchiste. Une *loi du 31 mai 1850* exigea trois ans de domicile au moins dans la commune ou le canton au moment de la clôture définitive des listes. Cette loi, qui excluait du droit de vote un grand nombre d'ouvriers que leur travail oblige fréquemment à changer de domicile, souleva une vive impopularité que le président de la République, Louis-Napoléon Bonaparte, exploita contre l'Assemblée au profit de son ambition personnelle. Le coup d'État du 2 décembre 1851, qui

dissolvait l'Assemblée et rétablissait le suffrage universel, put ainsi être présenté par ses auteurs comme une mesure libérale. Depuis lors, aucun gouvernement, aucune Assemblée n'a osé porter la main sur le suffrage universel.

## § 2. — Législation actuelle

61. — I. Capacité électorale. — Aux termes de l'article 14 de la loi municipale du 5 avril 1884 qui a résumé les dispositions des lois précédentes sur ce point, « sont électeurs tous les Français âgés de 21 ans accomplis et n'étant d'ailleurs dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi ».

Pour être électeur il faut donc réunir trois conditions positives : la qualité de Français, l'âge de 21 ans, le sexe masculin, et une condition négative : ne se trouver dans aucun cas d'incapacité.

62. — *Qualité de Français.* — On comprend que l'exercice de la souveraineté soit réservé aux seuls nationaux. Les règles sur la nationalité sont actuellement déterminées par les lois des 26 juin 1889 et 22 juillet 1893 qui ont modifié les articles 7 à 22 du Code civil. On est Français de naissance ou par un fait postérieur à la naissance.

Sont *Français de naissance :* 1° l'individu né d'un Français en France ou à l'étranger. L'enfant naturel dont sa filiation est établie pendant sa minorité, suit la nationalité de celui des parents à l'égard duquel la preuve a été d'abord faite. Si elle résulte du même acte pour ses deux parents, l'enfant suit la nationalité du père ; — 2° l'individu né en France de parents inconnus ou dont la nationalité est inconnue ; — 3° l'individu né en France de parents étrangers dont l'un y est lui-même né, sauf la faculté pour lui, si c'est la mère qui est née en France, de décliner, dans l'année qui suivra sa majorité, la qualité de Français ; — 4° l'individu né en France d'un étranger et qui, à l'époque de sa majorité, est domicilié en France, à moins que dans l'année qui suit sa majorité, telle qu'elle est réglée par la loi française, il n'ait décliné la qualité de Français.

Dans ce dernier cas, la qualité de Français existe sous condition résolutoire et non sous condition suspensive. Par conséquent, le bénéfice de la nationalité française est acquis de plein droit aux individus qu'elle concerne aussitôt qu'ils ont acquis leur majorité (Cass., 16 avril 1896).

Sont *Français par un fait postérieur à leur naissance :* 1° l'étranger naturalisé ; — 2° l'étranger né en France mais n'y étant pas domicilié au moment de sa majorité, pourvu que, avant l'âge de 22 ans accomplis, il ait fait sa soumission de fixer en France son domicile, qu'il l'y ait établi dans l'année de l'acte de soumission, et qu'il ait réclamé la qualité de Français par une déclaration qui doit être, à peine de nullité, enregistrée au ministère de la justice ; — 3° l'individu né en France ou à l'étranger de parents dont l'un a perdu la qualité de Français et qui, à quelque âge que ce soit, aura réclamé la qualité de Français, à moins que, domicilié en France au moment de sa majorité et appelé sous les drapeaux, il n'ait

revendiqué la qualité d'étranger; — 4° les enfants majeurs de l'étranger naturalisé, s'ils réclament la qualité de Français ; — 5° les enfants mineurs d'un père ou d'une mère survivant qui se font naturaliser Français, à moins que, dans l'année qui suivra leur majorité, ils ne déclinent cette qualité.

La qualité de Français se perd : 1° par la naturalisation à l'étranger; — 2° par l'acceptation de fonctions publiques conférées par un Gouvernement étranger et leur conservation malgré l'injonction du Gouvernement français de les résigner dans un délai déterminé; — 3° par l'acceptation du service militaire à l'étranger sans autorisation du Gouvernement français.

63. — *Age de 21 ans.* — Depuis le décret du 5 mars 1848, la majorité politique en France est la même que la majorité civile. Pour être inscrit sur la liste électorale, il n'est pas nécessaire que les 21 ans soient accomplis au moment de la confection ou de la revision de la liste, il suffit qu'ils le soient au moment de la clôture définitive de cette liste (Cass., 17 mars 1896).

64. — *Sexe masculin.* — Les femmes n'ont jamais été admises en France à exercer les droits politiques; cependant, comme la loi dit seulement : « Les Français », on a cru pouvoir soutenir que cette expression était générale et s'appliquait même aux femmes. La question a été portée devant la Cour de cassation qui a déclaré que la constitution de 1848, en substituant le suffrage universel au suffrage censitaire, dont les femmes étaient exclues, n'a point étendu à d'autres qu'aux citoyens du sexe masculin, qui jusqu'alors en étaient investis, le droit d'élire les représentants du pays aux diverses fonctions électives établies par les constitutions ou les lois (Cass., 16 mars 1885).

65. — II. Incapacités électorales. — Ces incapacités sont perpétuelles ou temporaires.

66. — *Incapacités perpétuelles.* — Elles sont énumérées dans l'article 15 du décret organique du 2 février 1852, modifié par quelques lois postérieures.

Sont perpétuellement déchus du droit électoral : 1° les individus privés de leurs droits civils et politiques par suite de condamnation, soit à des peines afflictives et infamantes (travaux forcés, déportation, détention, réclusion), soit à des peines infamantes seulement (bannissement et dégradation civique); — 2° ceux auxquels les tribunaux, jugeant correctionnellement, ont interdit le droit de vote et d'élection par application des lois qui autorisent cette interdiction ; — 3° les condamnés pour crime à l'emprisonnement, par application de l'article 463 du Code pénal (c'est-à-dire par suite de l'admission de circonstances atténuantes) ; — 4° ceux qui ont été condamnés à trois mois de prison par application des articles 318 (vente de boissons falsifiées et nuisibles) et 423 du Code pénal (tromperie sur le titre des matières d'or et d'argent, usage de faux poids ou de fausses mesures) et par application de l'article 1er de la loi du 27 mai 1851 (fraude dans la vente des marchandises) (L. 24 janvier 1889) ; — 5° les condamnés pour vol, escroquerie, abus de confiance, soustraction commise par les dépositaires de deniers publics ou attentats aux mœurs prévus par les articles 330 et 334 du Code pénal (outrages publics à la pudeur,

excitation de mineurs à la débauche), quelle que soit la durée de l'emprisonnement ; — 6° les individus qui ont été condamnés pour outrages aux bonnes mœurs (L. 29 juillet 1881, art. 68 et L. 2 août 1882) ; — 7° les individus condamnés à plus de trois mois d'emprisonnement en vertu des articles 31, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 45, 46 du décret organique du 2 février 1852 (fraude en matière électorale ; violences et voies de fait aux scrutins électoraux) ; — 8° les notaires, greffiers et officiers ministériels destitués et déclarés déchus du droit de vote et d'éligibilité ; — 9° les condamnés pour vagabondage et mendicité ; — 10° les condamnés à trois mois de prison au moins, par application des articles 439, 443 à 447 et 452 du Code pénal (destruction de registres, minutes, etc., détérioration de marchandises et d'instruments servant à la fabrication, dévastation de récoltes, abatage et mutilation d'arbres, empoisonnement de bestiaux) ; — 11° ceux qui auront été déclarés coupables des délits prévus par les articles 410 et 411 du Code pénal (contraventions aux règlements sur les maisons de jeu ou de prêts sur gage) ; — 12° les militaires condamnés aux travaux publics ; — 13° les individus condamnés à l'emprisonnement par application des articles 38, 41 et 45 de la loi du 21 mars 1832 sur le recrutement de l'armée (remplacés par les art. 69, 1er al., 70 et 71 de la loi du 15 juillet 1889) ; les incapacités étant de droit étroit, les additions faites par cette loi ne créent pas d'incapacités (Cass., 17 mai 1881) ; — 14° les individus condamnés à l'emprisonnement par application de l'article 2 de la loi du 27 mars 1851 (fraude dans la vente des marchandises) (L. 24 janv. 1889) ; — 15° ceux qui ont été condamnés pour délit d'usure ; — 16° les interdits ; — 17° les faillis non admis au bénéfice de la liquidation judiciaire (L. 4 mars 1889, art. 21).

67. — *Incapacités temporaires.* Elles sont prévues par l'article 16 du décret organique du 2 février 1852.

Sont privés de la jouissance du droit électoral dès le jour de leur condamnation et pendant cinq ans à dater de l'expiration de leur peine : « Les condamnés à plus d'un mois d'emprisonnement pour rébellion, outrages et violences envers les dépositaires de l'autorité ou de la force publique, pour outrages publics envers un juré, à raison de ses fonctions, ou envers un témoin à raison de sa déposition ; pour délits prévus par la loi sur les attroupements, la loi sur les clubs (abrogée par la loi du 30 juin 1881, sauf l'article 13 relatif aux sociétés secrètes), l'article 1er de la loi du 27 mars 1851 (L. 24 janv. 1889). »

68. — III. Droit a l'inscription sur les listes électorales. — Nous venons d'indiquer les conditions générales pour avoir la jouissance du droit électoral, mais, pour avoir l'exercice de ce droit, pour pouvoir voter, il faut encore être inscrit sur la liste électorale d'une commune.

Ont le droit d'être inscrits sur la liste électorale d'une commune les électeurs justifiant de l'une des cinq conditions ci-après :

69. — 1° *Domiciliés ou résidants.* — « La liste électorale comprend : 1° Tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune ou qui y habitent depuis six mois au moins » (L. 5 avril 1884, art. 14-1°).

Ainsi la loi attache l'exercice de l'électorat au domicile réel, sans

aucune condition de durée ni même de résidence, ou à la résidence de six mois indépendamment de tout domicile. Le domicile réel dont il est question est le domicile ordinaire tel qu'il est réglé par les articles 102 et suivants du Code civil. Quant à la résidence de six mois dans la commune, en dehors du domicile réel, elle a été exigée, dès l'origine de l'établissement du suffrage universel, non seulement pour s'assurer du lien d'intérêt qui existe entre l'électeur et la commune, mais surtout dans le but de permettre de constater l'identité de l'électeur, de se renseigner sur son passé et de connaître les incapacités qui pourraient le frapper. Les commissions municipales et le juge de paix en appel sont souverains appréciateurs des faits qui constituent la résidence (Cass., 17 mars 1896). Il n'est pas nécessaire, d'ailleurs, que la résidence ait duré six mois au moment où a lieu la formation ou la revision de toute la liste électorale, il suffit que les six mois puissent être accomplis lors de la clôture de la liste le 31 mars à minuit (Cass., 4 mai 1880).

70. — 2° *Contribuables dans la commune.* — La liste électorale comprend, en second lieu : « Ceux qui auront été inscrits dans la commune au rôle d'une des quatre contributions directes ou au rôle des prestations en nature et, s'ils ne résident pas dans la commune, auront déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux. — Seront également inscrits, aux termes du présent paragraphe, les membres de la famille des mêmes électeurs compris dans la cote de la prestation en nature, alors même qu'ils n'y sont pas personnellement portés, et les habitants qui, à raison de leur âge ou de leur santé, auront cessé d'être soumis à cet impôt » (L. 5 avril 1884, art. 14, 2°).

Le fait de payer des impôts dans une commune est une preuve de l'intérêt que l'électeur a dans cette commune; mais, pour couper court à toute difficulté, la loi s'attache exclusivement à un fait matériel facile à constater : l'inscription nominale au rôle des contributions. Par suite, en cas de transmission d'une propriété, tant que la mutation n'a pas été constatée sur les rôles, l'ancien propriétaire peut seul figurer sur la liste électorale de la commune (Cass., 6 mars 1896). Toutefois, la décision du conseil de préfecture ordonnant l'inscription d'un citoyen sur les rôles des contributions directes où il avait été omis, rétroagit au premier jour de l'année et donne à l'intéressé, qui en justifie devant le juge de paix avant le 31 mars, le droit d'être porté sur la liste électorale en qualité de contribuable (Cass., 5 nov. 1900).

Pour tous les électeurs qui se trouvent dans l'une des conditions qui viennent d'être indiquées, la loi exige une *déclaration personnelle* lorsqu'ils ne résident pas dans la commune. Cette déclaration doit être adressée à la municipalité de la commune sur les rôles de laquelle figure l'électeur et où il veut exercer ses droits électoraux. Elle n'est d'ailleurs soumise à aucune forme et pourrait être simplement verbale (Cass., 26 avril 1880).

71. — 3° *Alsaciens-Lorrains ayant déclaré fixer leur résidence dans la commune.* — Peuvent être portés sur la liste électorale d'une commune « ceux qui, en vertu de l'article 2 du traité du 10 mai 1871, ont opté pour la nationalité française et déclaré fixer leur résidence dans la commune, conformément à la loi du 19 juin 1871 » (L. 1884, art. 14-3°). Cette der-

nière loi déclarait électeurs et éligibles, sans conditions de temps ni de résidence dans le nouveau domicile qu'ils auraient choisi ou choisiraient en France, les Alsaciens-Lorrains qui, conformément à l'article 2 du traté de Francfort, avaient opté ou opteraient pour la nation française.

Ces dispositions favorables aux Alsaciens-Lorrains qui ont opté pour la France deviennent d'une application de plus en plus rare.

72. — 4° *Ministres du culte et fonctionnaires à résidence obligatoire.* — Sont aussi portés sur la liste électorale « ceux qui sont assujettis à une résidence obligatoire dans la commune en qualité soit de ministres des cultes reconnus par l'État, soit de fonctionnaires publics » (L. 1884, art. 14-4°).

Les citoyens dont il s'agit, obligés de changer fréquemment de résidence, auraient pu se trouver privés de l'exercice de leurs droits électoraux, faute d'une résidence assez prolongée dans la commune où ils exercent leurs fonctions. Il était juste de leur permettre de se faire inscrire, lors de la revision annuelle, sur la liste de la commune où ils ont leur résidence obligatoire. Mais, ils peuvent aussi opter pour la liste de la commune dans laquelle ils remplissent l'une des autres conditions l'égales d'inscription (Cass., 20 mai 1886).

La jurisprudence entend la qualification de *fonctionnaires publics* d'une manière assez large : elle l'applique à tous les agents administratifs ou employés de l'État, des départements et des communes ; aux officiers publics et ministériels et même aux agents commissionnés des chemins de fer ; en un mot, à tout citoyen investi d'un service permanent d'utilité publique (Cass., 28 avril 1880).

73. — 5° *Militaires résidant, avant leur départ, dans la commune.* — La situation des militaires, au point de vue de l'inscription sur les listes électorales, est réglée dans l'article 14 du décret organique du 2 février 1852, combiné avec l'article 14, § 6, de la loi du 5 avril 1884. Le premier de ces textes est ainsi conçu : « Les militaires en activité de service et les hommes retenus pour le service des ports ou de la flotte, en vertu de leur immatriculation sur les rôles de l'inscription maritime, seront portés sur les listes des communes où ils étaient domiciliés avant leur départ. » Le second texte ajoute : « L'absence de la commune résultant du service militaire ne portera aucune atteinte aux règles ci-dessus édictées pour l'inscription sur les listes électorales. » Cette disposition, rapprochée de la précédente, doit être interprétée en ce sens, que le temps passé sous les drapeaux n'ôte point à la résidence son caractère consécutif et compte pour la durée de la résidence nécessaire à l'exercice du droit électoral. Par conséquent, si le militaire était inscrit dans une commune, avant son départ pour le service, il doit, malgré son absence, continuer à figurer sur la liste de cette commune. S'il n'était pas encore inscrit, lorsqu'il a été appelé au corps, il pourra, en rentrant dans la commune où il résidait avant son départ, être inscrit sur la liste de cette commune, lors de la revision annuelle, pourvu qu'à cette époque il se soit écoulé six mois depuis le jour où sa résidence a commencé dans cette commune (Cass., 3 août 1886). Enfin, si la résidence du militaire dans une commune a commencé pendant la durée de son service, il pourra l'invoquer après sa libé-

ration pourvu qu'elle se soit continuée sans interruption (Cass., 20 novembre 1883).

74. — IV. Droit de vote. — Le droit de prendre part au scrutin est, en principe, le corollaire de l'inscription sur la liste électorale. Cependant, par exception, des électeurs non inscrits peuvent être admis à voter, et, à l'inverse, des individus inscrits peuvent ne pas avoir le droit de voter.

75. — *Non inscrits pouvant voter.* — « Nul ne peut être admis à voter s'il n'est pas inscrit sur la liste. Toutefois, sont admis au vote, quoique non inscrits, les citoyens porteurs d'une décision du juge de paix ordonnant leur inscription, ou d'un arrêt de la Cour de cassation annulant un jugement qui aurait prononcé leur radiation » (D. R. 1852, art. 19).

76. — *Inscrits ne pouvant voter.* — Tout électeur inscrit sur la liste électorale a le droit de prendre part au vote; néanmoins cette règle souffre plusieurs dérogations: 1° Le droit de vote est suspendu pour les détenus, pour les accusés contumaces et pour les personnes non interdites, mais retenues, en vertu de la loi du 30 juin 1838, dans un établissement public d'aliénés (D. R. 1852, art. 18); — 2° Les individus privés de la capacité électorale, soit par suite d'une condamnation judiciaire, soit par suite d'une faillite, peuvent figurer sur les listes électorales dressées avant leur condamnation ou y être maintenus par erreur; mais il leur est interdit de voter, sous peine de condamnation correctionnelle (D. O. 1852, art. 32); — 3° Les militaires et assimilés de tous grades des armées de terre et de mer ne prennent part à aucun vote quand ils sont présents à leur corps, à leur poste ou dans l'exercice de leurs fonctions; ceux qui, au moment de l'élection, se trouvent en résidence libre, en non activité ou en possession d'un congé régulier, peuvent voter dans la commune sur la liste de laquelle ils sont régulièrement inscrits (L. 30 nov. 1875); — 4° Le citoyen inscrit sur les listes électorales de plusieurs communes n'a pas le droit de profiter de cette inscription multiple pour participer à des élections de même nature dans des communes différentes, sous peine de condamnation correctionnelle (D. O. 1852, art. 34).

Il est admis par une jurisprudence constante que, dans ces divers cas, le bureau électoral ne pourrait pas se refuser à recevoir le bulletin d'un individu inscrit sur la liste électorale; mais le Conseil d'État retranche le vote de ceux qui, en l'émettant, commettent un délit (C. d'Ét., 7 juin 1899).

## SECTION II. — Les listes électorales.

77. — I. Unité de la liste électorale. — La loi du 15 mars 1849 et le décret organique du 2 février 1852 n'avaient prescrit la formation que d'une seule liste électorale par commune, laquelle servait pour toutes les élections politiques ou locales. L'Assemblée nationale de 1871, partant de l'idée que, pour faire réellement partie de l'association communale, il faut avoir un certain intérêt dans la commune, et que cet intérêt est

établi par un domicile prolongé, avait exigé que les électeurs municipaux eussent au moins une année de domicile réel dans la commune. Il en résultait la formation de deux listes électorales : l'une pour les élections législatives, l'autre pour les élections municipales et départementales. La loi du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés consacra la distinction et n'exigea, comme par le passé, qu'une résidence de six mois dans la commune pour pouvoir y figurer sur la liste électorale législative. La loi municipale du 5 avril 1884 (art. 14) a rétabli l'unité de liste.

78. — II. Permanence des listes. — Le principe de la permanence des listes a été introduit dans la législation électorale par la loi du 2 juillet 1828, à la suite d'abus multipliés qui avaient soulevé de vives réclamations. A chaque élection, il fallait, pour dresser de nouvelles listes, exiger la production des pièces établissant les droits des électeurs. La permanence des listes a été consacrée par la loi de 1849 et le décret organique de 1852 : « Les listes sont permanentes ; elles sont l'objet d'une revision annuelle » (D. O. 1852, art. 18).

Ce principe entraîne une triple conséquence :

1° L'électeur qui figure déjà sur une liste a le droit d'y rester inscrit sans aucune manifestation de volonté (Cass., 26 avril 1892).

2° C'est au demandeur en radiation de faire la preuve. Il suffit aux tribunaux judiciaires de constater qu'il ne l'a pas faite pour maintenir l'électeur précédemment inscrit (Cass., 12 juill. 1893).

3° L'électeur dont le nom figure sur la liste électorale d'une commune a le droit d'y rester inscrit jusqu'à ce qu'il soit prouvé contre lui qu'il n'a plus aucune qualité pour y être maintenu (Cass., 16 avril 1896).

79. — III. Revision annuelle des listes. — Cette opération consiste dans l'établissement d'un *tableau des additions* contenant les noms des électeurs qu'il y a lieu d'ajouter à la liste, et d'un *tableau des retranchements* contenant les noms de ceux qu'il y a lieu de supprimer.

80. — *Commission administrative.* — « Les listes sont dressées, dans chaque commune, par une commission composée du maire, d'un délégué de l'administration désigné par le préfet et d'un délégué choisi par le conseil municipal. — Dans les communes divisées en sections électorales, les listes sont dressées, dans chaque section, par une commission composée : 1° du maire ou adjoint et d'un conseiller municipal dans l'ordre du tableau ; 2° d'un délégué de l'administration désigné par le préfet ; 3° d'un délégué choisi par le conseil municipal. — A Paris et à Lyon, les listes sont dressées, dans chaque quartier ou section, par une commission composée du maire de l'arrondissement ou d'un adjoint délégué, du conseiller municipal élu dans le quartier ou la section et d'un électeur désigné par le préfet du département » (L. 7 juill. 1874, art. 1er).

Les inscriptions ou radiations sur la liste électorale peuvent être opérées, soit d'office par la commission administrative, soit à la demande des électeurs eux-mêmes, soit à la demande de tiers électeurs, du préfet et du sous-préfet.

81. — *Inscription et radiation d'office.* — « Du 1er au 10 janvier de chaque année, la *commission* de chaque commune *ajoute* à la liste les

citoyens qu'elle reconnaît avoir acquis les qualités exigées par la loi, ceux qui acquerront les conditions d'âge et d'habitation avant le 1er avril et ceux qui auront été précédemment omis.

« Elle en *retranche :* 1° les individus décédés; 2° ceux dont la radiation a été ordonnée par l'autorité compétente; 3° ceux qui ont perdu les qualités requises par la loi; 4° ceux qu'elle reconnaît avoir été indûment inscrits, quoique leur inscription n'ait point été attaquée. Elle tient registre de toutes ces décisions, et y mentionne les motifs et les pièces à l'appui » (D. R. 1852, art. 1er, modifié par L. 7 juill. 1874, art. 1er).

Les décisions prises ainsi d'office par la commission ont des effets importants. D'une part, à défaut de réclamation par les intéressés dans les délais prescrits, elles créent une situation définitive pour toute une année. D'autre part, en cas de réclamation, elles mettent la preuve à la charge des intéressés. Si les inscriptions faites ou maintenues, si les radiations opérées par la commission administrative sont ensuite attaquées devant la commission *municipale*, c'est à la partie poursuivante à prouver que les inscriptions ne doivent pas exister ou que la réintégration est fondée (Cass., 17 avril 1883). Aussi, la loi exige-t-elle que « l'électeur qui aura été l'objet d'une radiation d'office de la part de la commission ou dont l'inscription aura été contestée devant ladite commission, soit averti sans frais par le maire et puisse présenter ses observations » (L. 7 juill. 1874, art. 4, § 1er).

82. — *Dépôt du tableau rectificatif.* — « Le tableau contenant les additions et les retranchements faits par la *commission* à la liste électorale est déposé, au plus tard le 15 janvier, au secrétariat de la mairie. Ce tableau est communiqué à tout requérant qui peut le copier et le reproduire par la voie de l'impression. Le jour même de ce dépôt, avis en est donné par affiches aux lieux accoutumés » (D. R. 1852, art. 2).

« Une copie du tableau et du procès-verbal constatant l'accomplissement des formalités prescrites par l'article précédent est en même temps transmise au sous-préfet de l'arrondissement qui l'adresse dans les deux jours, avec ses observations, au préfet du département » *(Ib.*, art. 3).

83. — *Recours du préfet:* — Au point de vue de la forme et de l'observation des délais, les opérations de la commission administrative constituent un acte administratif accompli sous la surveillance de l'administration et dont le préfet *seul* a le droit de relever les irrégularités. « Si le préfet estime que les formalités et les délais prescrits par la loi n'ont pas été observés, il doit, dans les *deux jours* de la réception du tableau, déférer les opérations de la commission au conseil de préfecture du département, qui statuera dans les trois jours et fixera, s'il y a lieu, le délai dans lequel les opérations annulées devront être refaites » *(Ib.*, art. 4). Après l'expiration du délai de *deux jours*, le déféré du préfet ne serait pas recevable (C. d'Ét., 22 juillet 1898).

84. — *Demandes en inscription ou en radiation par l'électeur lui-même.* — « Tout citoyen omis (ou indûment inscrit) sur les listes peut présenter sa réclamation à la mairie » (D. O. 1852, art. 19).

« Les demandes en inscription ou en radiation doivent être formées

dans les 20 jours à compter de la publication des listes (D. R. 1852, art. 5; D. 13 janv. 1866; L. 7 juillet 1874, art. 2).

Nul ne peut être, par son fait, inscrit sur les listes électorales de deux communes. Dès lors un citoyen précédemment porté sur la liste électorale ne peut obtenir son inscription dans une autre commune que s'il justifie avoir été rayé dans la première, ou tout au moins y avoir fait, avant l'expiration du délai de 20 jours qui a suivi la publication des listes, les démarches nécessaires pour obtenir sa radiation (Cass., 16 mars 1896).

La demande en inscription ou en radiation n'est soumise à aucune forme particulière; elle résulte suffisamment d'une lettre au maire, pourvu que l'existence de cette lettre soit établie (Cass., 28 avril 1879). La loi a d'ailleurs mis à la disposition de l'électeur un moyen simple de se procurer la preuve de sa réclamation : « il est ouvert, dans chaque mairie, un registre sur lequel les réclamations sont inscrites par ordre de date. La mairie doit donner récépissé de chaque réclamation » (D. O. 1852, art. 19). Si le maire refusait de délivrer ce récépissé, le réclamant pourrait réitérer sa demande par exploit d'huissier. Enfin l'électeur, dans les cas où la loi exige une demande personnelle, peut donner pouvoir à un tiers de faire cette demande en son nom. Ce mandat peut, selon le droit commun, être donné même à une femme ou à un mineur.

85. — *Demandes d'inscription ou de radiation formées par les tiers.* — L'élection étant le mode d'exercice de la souveraineté nationale, il importe que le droit électoral de chacun soit assuré et que ce même droit ne puisse être usurpé par des individus incapables ou indignes. D'où la nécessité d'établir un contrôle des listes électorales par les tiers électeurs et par l'administration elle-même.

« Tout électeur inscrit sur l'une des listes de la circonscription électorale peut réclamer la radiation ou l'inscription d'un individu omis ou indûment inscrit » (D. O. 1852, art. 19, § 2).

Le droit de réclamer l'inscription d'un individu omis ou la radiation d'un individu indûment inscrit appartient, non seulement aux électeurs inscrits sur la liste électorale de la commune, mais à tous les électeurs inscrits sur l'une des listes de la circonscription électorale. Par conséquent, il appartenait à tous les électeurs inscrits dans le département lorsque les élections législatives étaient faites au scrutin de liste par département ; il appartient aujourd'hui à tous les électeurs inscrits dans l'arrondissement ou à tous les électeurs de la circonscription électorale, lorsque les arrondissements sont divisés en plusieurs circonscriptions (Cass., 22 mai 1895).

Les réclamations des tiers électeurs doivent être présentées dans le même délai que celles des électeurs eux-mêmes; elles peuvent être formées par simple lettre missive ou consignées sur le registre ouvert à la mairie.

86. — *Demandes d'inscription ou de radiation formées par le préfet ou sous-préfet.* — L'article 19 du décret organique du 2 février 1852, après avoir ouvert à l'électeur et aux tiers le droit de former des demandes en inscription et en radiation, ajoute : « Le même droit appartient aux préfets et aux sous-préfets. » C'est pour faciliter aux préfets et sous-préfets l'exercice de ce droit qu'une copie du tableau et du procès-verbal constatant l'ac-

complissement des formalités prescrites doit être transmise, le jour même du dépôt à la mairie, au sous-préfet, qui l'adresse dans les deux jours avec ses observations au préfet du département (D. R. 1852, art. 3).

87. — IV. JUGEMENT DES RÉCLAMATIONS. — Les réclamations sont jugées par une *commission municipale*, sauf appel devant le juge de paix et pourvoi en cassation.

88. — *Commission municipale.* — « Les demandes en inscription ou en radiation seront soumises aux commissions indiquées dans l'article 1er auxquelles seront adjointes deux autres délégués du conseil municipal. — A Paris et à Lyon, deux électeurs domiciliés dans le quartier ou la section, et nommés, avant tout travail de revision, par la commission instituée en l'article 1er, sont adjoints à cette commission » (L. 7 juill. 1874, art. 2, §§ 2 et 3).

La commission ainsi constituée est une véritable juridiction. Ses décisions doivent être notifiées, « dans les trois jours, aux parties intéressées, par écrit et à domicile, par les soins de l'administration municipale » (L. 1874, art. 4, § 2). Le décret organique de 1852 portait que la notification serait faite par un agent *assermenté*. En présence des termes de la loi de 1874, la jurisprudence décide que la notification est valablement faite par simple lettre ou avis du maire, si cette notification n'est pas niée par la partie intéressée.

Le défaut de notification dans les trois jours aurait seulement pour effet de proroger le point de départ du délai d'appel. Ce délai ne court pas tant que la notification n'a pas eu lieu, et la décision peut toujours être attaquée en appel, alors même que le délai pour la clôture des listes électorales serait expiré (Cass., 24 juill. 1886).

89. — *Appel devant le juge de paix.* — « Les *parties intéressées* peuvent interjeter appel dans les cinq jours (1) de la notification » (D. O. 1852, art. 21; L. 1874, art. 4, § 2).

Que faut-il entendre par ces mots: les *parties intéressées*? La Cour de cassation, se fondant sur le droit d'examen et de critique des listes électorales conféré à tout électeur inscrit sur l'une des listes de la circonscription, admet à interjeter appel, non seulement ceux qui ont été parties à la décision de la commission municipale, mais encore les tiers électeurs qui n'auraient pas figuré à cette décision. Toutefois, dans ce dernier cas, aucune signification n'ayant pu être faite, l'exercice du droit d'appel a pour point de départ la décision dont l'effet est de modifier la liste électorale primitivement arrêtée, et pour durée, le délai de vingt jours accordé à tout électeur pour agir en vertu de son droit de contrôle (Cass., 2 déc. 1895).

« L'appel est porté devant le juge de paix du canton; il est formé par *simple déclaration* au greffe » (D. O. 1852, art. 22; L. 7 juill. 1874, art. 4, § 2). La loi n'exige aucune autre formalité; mais le mot *déclaration*

(1) La loi du 13 avril 1895 a étendu à tous les délais de procédure la prolongation au lendemain lorsque le dernier jour du délai est un jour férié. Cette prorogation s'applique au délai d'appel en matière électorale (Cass., 17 mars 1896).

indique que l'appelant doit comparaître au greffe en personne ou par un fondé de pouvoir spécial et qu'il doit être dressé acte de la déclaration. Une lettre missive adressée au juge de paix ou au greffier ne saurait équivaloir à la déclaration exigée par la loi (Cass,. 29 mars 1881).

« Le juge de paix statue dans les dix jours, sans frais ni forme de procédure, et sur simple avertissement donné, trois jours à l'avance, à toutes les parties intéressées » (D. O. 1852, art 22). — Le délai de dix jours, étant purement réglementaire, n'est pas prescrit à peine de nullité de la décision à rendre par le juge de paix (Cass., 14 juin 1880). Mais il en serait autrement du défaut d'avertissement donné trois jours avant l'audience. Cette formalité, intéressant le droit de la défense, est considérée comme substantielle et d'ordre public, et la nullité résultant de son inobservation peut être invoquée en tout état de cause (Cass,, 19 avril 1880).

Le juge de paix, étant juge d'appel, ne peut être saisi directement d'une demande d'inscription ou de radiation; il ne doit statuer qu'après une décision rendue par la commission municipale et sur le vu de cette décision. Néanmoins, le refus du maire de soumettre à la commission municipale une réclamation régulièrement faite, ou l'omission volontaire ou involontaire par la commission de statuer, sont considérés comme équivalant à un rejet de la demande, et dès lors le réclamant est autorisé à se pourvoir devant le juge de paix comme si la décision avait été rendue (Cass., 10 mai 1881).

En général, le juge de paix apprécie souverainement les faits allégués par les parties à l'appui de leur appel. « Toutefois si la demande portée devant lui implique la solution préjudicielle d'une question d'état, il renvoie préalablement les parties à se pourvoir devant les juges compétents et fixe un bref délai dans lequel la partie qui aura élevé la question préjudicielle devra justifier de ses diligences. Il sera procédé, en ce cas, conformément aux articles 855, 856 et 858 du Code de procédure civile » (D. O. 1852, art. 22).

Il est de principe, en effet, que les questions d'état, c'est-à-dire les question d'âge, de nationalité, de jouissance des droits civils, relèvent exclusivement de la compétence des tribunaux civils d'arrondissement et des cours d'appel. Mais, le juge de paix n'est tenu de renvoyer préalablement les parties devant le tribunal compétent pour statuer sur l'exception préjudicielle soulevée devant lui, qu'autant qu'elle présente les apparences d'une contestation sérieuse; il doit refuser de surseoir lorsque la question soulevée peut être facilement résolue à l'aide des actes de l'état civil et autres pièces produites (Cass., 25 oct 1887).

« Le juge de paix donnera avis des infirmations par lui prononcées au préfet et au maire dans les trois jours de la décision » (D. R. 1852, art. 6).

La loi électorale n'indique qu'une seule voie de recours contre les décisions du juge de paix, le recours en cassation. Cependant, au cas de jugement par défaut, les principes généraux du droit conduisent à en admettre une seconde: l'opposition devant le juge de paix qui a rendu la décision (Cass., 2 fév. 1883). En principe, une décision est prononcée

par défaut, lorsque la partie, dûment avertie, n'a point comparu personnellement ou par mandataire. Mais, la jurisprudence, combinant les effets de la double action admise en notre matière, décide que le tiers électeur qui agit en vertu de l'action publique, représente légalement l'électeur exerçant l'action individuelle, lorsque ces deux actions tendent au même but, et que l'opposition de l'électeur défaillant n'est pas recevable, si un tiers électeur a comparu devant le juge de paix (Cass., 21 avril 1875).

L'opposition doit être formée dans les trois jours de la signification du jugement (C. Pr. civ., art. 20). Mais il peut arriver que la signification soit impossible parce qu'il n'y a pas d'adversaire au procès. Dans ce cas, le délai de trois jours a pour point de départ la date même de la sentence attaquée.

La décision du juge de paix ne peut pas être attaquée par voie de tierce opposition. En effet, celui qui demande une inscription ou une radiation sur une liste électorale n'agit pas en vertu d'un droit privé; il exerce une action publique; dès lors, la chose jugée avec ce contradicteur légal est jugée à l'égard de tous (Cass., 19 juill. 1883). La requête civile n'est pas non plus admise, parce qu'il est impossible d'accomplir en cette matière les formalités prescrites pour ce recours extraordinaire.

90. — *Pourvoi en cassation.* — « La décision du juge de paix est en dernier ressort; mais elle peut être déférée à la Cour de cassation » (D. O. 1852, art. 23, § 1er).

Ici, comme en toute matière, le droit de se pourvoir en cassation appartient à ceux qui ont été parties au jugement attaqué. Le pourvoi est donc irrecevable s'il est formé par un demandeur qui ne justifie pas avoir été, dans l'affaire dont il s'agit, partie principale ou intervenante devant la commission municipale ou devant le juge de paix (Cass., 18 mars 1896).

« Le pourvoi n'est recevable que s'il est formé dans les dix jours de la notification de la décision » (D. O. 1852, art. 23, § 2). Mais cette règle ne peut pas être régulièrement appliquée lorsque le demandeur en cassation, ayant figuré seul dans l'instance d'appel, n'a pas eu de contradicteur auquel la notification du jugement ait pu être faite. Dans ce cas, la jurisprudence prend encore ici, pour point de départ du délai, la date même de la sentence attaquée (Cass., 21 avril 1887).

Le pourvoi en cassation « n'est pas suspensif. Il est formé par simple requête dénoncée aux défendeurs dans les dix jours qui suivent (la déclaration du pourvoi). Il est dispensé de l'intermédiaire d'un avocat à la Cour et jugé d'urgence, sans frais ni consignation d'amende » (D. O. 1852, art. 23, §§ 4 et 5).

La dénonciation du pourvoi dans le délai légal à tous les défendeurs est une formalité d'ordre public exigée à peine de déchéance (Cass., 18 mars 1896). Elle doit être faite alors même que les défendeurs auraient fait défaut en instance d'appel. Mais elle n'est requise qu'autant qu'elle est possible et aucune dénonciation ne serait exigée, s'il n'y avait pas eu de contradicteur devant le juge de paix.

« Les pièces et mémoires fournis par les parties sont transmis, sans frais, par le greffier de la justice de paix au greffier de la Cour de cassation » (D. O. 1852, art. 23, § 6).

Dans un but de célérité, le décret organique de 1852 avait chargé la Chambre des requêtes de statuer définitivement sur les pourvois de cette nature. Pour hâter encore plus la solution, la loi du 30 novembre 1875 (art. 1er, § 5) a décidé que les pourvois en cassation relatifs à la formation et à la revision des listes, seraient portés directement devant la Chambre civile.

La Cour de cassation, saisie du pourvoi, n'a pas à examiner les points de fait, qui sont souverainement appréciés par le juge de paix ; elle se borne à rechercher s'il y a, soit dans les formes de la procédure, soit dans la décision qui lui est soumise, une violation des dispositions de la loi. Si la Cour déclare le pourvoi irrecevable pour défaut d'accomplissement des formalités prescrites ou le rejette pour des motifs tirés du fond du droit, la décision du juge de paix conserve toute sa force et l'inscription ou la radiation faite en vertu de cette sentence est maintenue. Si, au contraire, la Cour casse la décision du juge de paix, elle renvoie la cause devant le juge de paix d'un autre canton, qui statue à nouveau sur l'appel de la décision de la commission municipale.

91. — *Dispense des frais.* — La loi a voulu lever tous les obstacles qui pourraient s'opposer à l'exercice du droit de réclamation en matière électorale. Nous avons déjà rencontré diverses dispositions exemptant les réclamations des frais et des lenteurs qu'entraînent les procédures ordinaires. L'article 24 du décret organique de 1852, complétant ces dispositions, porte que « tous les actes judiciaires sont, en matière électorale, dispensés du timbre et enregistrés gratis. Les extraits des actes de naissance nécessaires pour établir l'âge des électeurs sont délivrés gratuitement, sur papier libre, à tout réclamant. Ils portent, en tête de leur texte, l'énonciation de leur destination spéciale, et ne peuvent servir à aucune autre ».

Toutefois la gratuité ne s'étend pas aux instances dans lesquelles se discutent préjudiciellement des questions d'état et de nationalité (Cass., 28 mai 1895).

92. — *Clôture des listes électorales.* — « Le 31 mars de chaque année, la *commission municipale* opère toutes les rectifications régulièrement ordonnées et arrête définitivement les listes électorales de la commune. Le maire transmet au préfet le tableau de ces rectifications » (D. R. 1852, art. 7; L. 7 juillet 1874, art. 1er).

« L'élection est faite sur la liste revisée pendant toute l'année qui suit la clôture de la liste » (D. O. 1852, art. 25).

93. — *Rectification au cours de l'année.* — « La liste électorale reste, jusqu'au 31 mars de l'année suivante, telle qu'elle a été arrêtée, sauf néanmoins les changements qui y auraient été ordonnés par décision du juge de paix, et sauf aussi la radiation des noms des électeurs décédés ou privés des droits civils et politiques par jugement ayant force de chose jugée » (D. R. 1852, art. 8).

Cette disposition ne doit pas être entendue en ce sens que le juge de paix pourrait, après le 31 mars, être saisi soit de demandes directes en inscription, soit d'appel contre la décision des commissions chargées de la revision des listes. Il y aurait là un double excès de pouvoir. D'une part,

le juge de paix n'est jamais, en matière d'inscription sur les listes électorales, juge du premier degré; d'autre part, il ne peut statuer que sur les appels formés au cours de la revision annuelle. Par conséquent, les seules décisions judiciaires qui puissent, au cours de l'année, modifier la liste électorale close le 31 mars, sont celles qui ont été rendues postérieurement à cette date, par le juge de paix ou la Cour de cassation, mais sur réclamations formées devant la commission municipale dans le délai de vingt jours à compter du 15 janvier.

Toutefois le *maire* doit opérer d'office, même après le 31 mars, la radiation des noms des électeurs décédés ou privés de leurs droits civils ou politiques par jugements ayant acquis l'autorité de la chose jugée, sur la représentation des actes de décès ou des jugements et arrêts de condamnation (D. R. 1852, art. 8).

**94.** — *Conservation et communication des listes électorales.* — Les minutes des listes électorales sont réunies en un registre et conservées dans les archives de la commune. Tout électeur peut en prendre communication et copie (L. 7 juillet 1874, art. 4, §§ 3 et 4). Les tableaux rectificatifs, transmis au préfet, restent déposés, avec la copie des listes électorales, au secrétariat général de la préfecture. Communication en doit être donnée aux citoyens qui la demandent (D. R. 1852, art. 7).

## SECTION III. — **Les élections.**

**95.** — I. Législation. — Les règles édictées par le législateur relativement aux élections ont toutes pour but de garantir la liberté des électeurs et d'assurer la sincérité des votes. Ces règles sont, à peu de chose près, les mêmes pour les élections des députés, des conseils généraux, des conseils d'arrondissement et des conseils municipaux. Elles se trouvent éparses dans un grand nombre de textes (décrets organique et réglementaire du 2 février 1852, loi du 30 novembre 1875 et loi du 5 avril 1884). Nous en donnons ci-après une analyse complète.

**96.** — II. Opérations préliminaires. — La loi ne veut pas qu'il y ait de surprise et que les électeurs soient convoqués à l'improviste pour voter sans avoir eu connaissance de l'élection, ou du moins sans avoir eu le temps de se faire une opinion au sujet des candidats. De là les règles suivantes relatives à la convocation des électeurs, à la période électorale, à la fixation des bureaux de vote.

**97.** — *Convocation des électeurs.* — Les collèges électoraux sont convoqués par un *décret* du pouvoir exécutif, s'il s'agit d'*élections législatives* ou *départementales* (1), et par *arrêté* du préfet, s'il s'agit d'*élections municipales*. L'acte de convocation est toujours nécessaire, lors même que la loi aurait fixé l'époque précise des élections, comme elle l'a fait pour le renouvellement des conseils municipaux. Il doit être publié un certain

(1) Sous la dénomination d'élections départementales, on comprend les élections aux conseils généraux et aux conseils d'arrondissement.

temps avant l'élection pour que les candidatures puissent se produire et être discutées par les électeurs. L'intervalle est de 20 jours au moins pour les élections des députés, et de 15 jours au moins pour les élections départementales et municipales.

Afin que les électeurs ne soit pas empêchés par leurs occupations particulières de venir voter, le jour du scrutin doit être, *autant que possible*, un dimanche ou un jour férié pour les élections législatives, et toujours un dimanche pour les élections départementales et communales.

98. — *Période électorale.* — Pendant cet intervalle de 20 ou de 15 jours qu'on désigne sous le nom de *période électorale*, les candidats font afficher et distribuer leurs professions de foi, circulaires, bulletins, etc. La loi les dispense d'autorisation préalable pour ces affichages et distributions. Depuis la loi du 29 juillet 1881, sur la presse, il n'y a plus là un privilège spécial, puisque l'affichage et le colportage sont libres ; mais un autre privilège subsiste en faveur des affiches électorales, c'est la dispense du timbre des *affiches des candidats*, contenant, soit leur profession de foi, soit une circulaire portant leur signature ou seulement leur nom. Les affiches émanées d'un tiers qui voudrait soutenir la candidature, ne jouissent pas de la même dispense. Toutefois, les affiches ne peuvent être blanches, cette couleur étant exclusivement réservée aux actes de l'autorité (L. 29 juillet 1881, art. 15). De plus, pour éviter toute apparence de pression électorale, il est interdit à tout agent de l'autorité publique et municipale de distribuer des bulletins de vote, professions de foi ou circulaires des candidats.

99. — *Fixation des bureaux de vote.* — En principe, le vote a lieu au chef-lieu de la commune. Néanmoins, chaque commune peut être divisée, par arrêté du préfet, en autant de bureaux ou sections de vote que l'exigent les circonstances et le nombre des électeurs. L'arrêté qui l'établit doit être prononcé au moins dix jours à l'avance.

100. — *Cartes électorales.* — Pendant la même période, il est délivré à chaque électeur une carte électorale indiquant le lieu où l'électeur doit voter. Ces cartes électorales permettent de constater l'identité des électeurs lorsqu'ils se présentent pour voter. Elles étaient déjà prescrites par les instructions ministérielles ; la loi du 5 avril 1884 en a rendu la délivrance obligatoire. Mais elles ne sont pas exigées comme une condition essentielle de l'exercice du droit électoral, et, par suite, l'électeur pourrait être admis à voter en justifiant par tout autre moyen de son identité.

101. — III. Opérations du vote. — Au jour fixé par l'acte de convocation, les élections ont lieu dans la forme suivante :

102. — *Constitution et pouvoirs du bureau.* — Le *bureau* de chaque assemblée de vote est composé d'un président, de quatre assesseurs et d'un secrétaire. Lorsqu'il n'y a qu'une seule assemblée de vote, le bureau est *présidé* par le maire, s'il y a plusieurs assemblées, le bureau de la première section est présidé par le maire et les autres par les adjoints ou des conseillers municipaux dans l'ordre du tableau.

A défaut d'adjoints et de conseillers municipaux, les présidents sont désignés par le maire parmi les électeurs. A Paris, les bureaux de vote

sont présidés, dans chaque arrondissement, par le maire, les adjoints ou les électeurs désignés par eux.

Pour les *élections législatives* ou *départementales*, les *assesseurs* sont pris, suivant l'ordre du tableau, parmi les conseillers municipaux, et, à leur défaut, les assesseurs sont les deux plus âgés et les deux plus jeunes électeurs présents à l'ouverture de la séance et sachant lire et écrire. A Paris, les fonctions d'assesseurs sont remplies, dans chaque bureau, par les deux plus âgés et les deux plus jeunes électeurs sachant lire et écrire. — Pour les *élections municipales*, les assesseurs sont toujours les deux plus âgés et les deux plus jeunes électeurs présents à l'ouverture de la séance.

Le *secrétaire* est désigné par le président et les assesseurs. Dans les délibérations du bureau, il n'a que voix consultative.

Trois membres du bureau au moins doivent être présents pendant tout le cours des opérations.

Le président a seul la *police* de l'assemblée. Nulle force armée ne peut, sans son autorisation, être placée dans la salle des séances ni aux abords du lieu où se tient l'assemblée. Les autorités civiles et les commandants militaires sont tenus de déférer à ses réquisitions. — L'assemblée ne peut s'occuper d'autres objets que de l'élection qui lui est attribuée. Toute délibération, toute discussion lui sont interdites. — Le bureau *juge provisoirement* toutes les difficultés qui s'élèvent sur les opérations de l'assemblée. Ses décisions sont motivées. Toutes les réclamations et décisions sont insérées au procès-verbal; les pièces et les bulletins qui s'y rapportent y sont annexés, après avoir été parafés par le bureau.

103. — *Scrutin.* — Le scrutin ne dure qu'un jour (L. 30 nov. 1875, art. 4).

Pour les *élections législatives*, le scrutin doit être ouvert de huit heures du matin à six heures du soir. Toutefois, les préfets peuvent, après avis des maires, prendre un arrêté pour que le scrutin soit ouvert plus tôt dans les communes où cela paraît nécessaire. Pour les *élections départementales*, il est ouvert de sept heures du matin à six heures du soir. Pour les *élections municipales*, le préfet fixe l'heure d'ouverture et de clôture du scrutin, qui doit rester ouvert six heures au moins.

Au commencement de l'opération, le président constate l'heure à laquelle le scrutin est ouvert. A la fin, il constate l'heure à laquelle il déclare le scrutin clos. Après cette déclaration, aucun vote ne peut être reçu.

Pendant toute la durée des opérations, une copie de la liste des électeurs, contenant les noms, domicile et qualification de chacun des inscrits, reste déposée sur la table autour de laquelle siège le bureau.

104. — *Votes.* — Avant le commencement du vote, le président ouvre la boîte du scrutin et s'assure publiquement qu'elle ne contient aucun bulletin ; puis, il la ferme à deux serrures dont les clefs restent, l'une entre ses mains et l'autre entre les mains de l'assesseur le plus âgé.

Le vote est *secret*. Le secret du vote étant exigé en vue de garantir la liberté des élections, n'est pas un droit auquel on puisse renoncer (C. d'Ét., 6 janv. 1859).

Les électeurs sont appelés successivement par ordre alphabétique. Ils apportent leur bulletin préparé en dehors de l'assemblée. Le papier du bulletin doit être blanc et sans signes extérieurs. A l'appel de son nom, l'électeur remet au président son bulletin fermé. Le président le dépose dans la boîte du scrutin. — Le vote de chaque électeur est constaté par la signature ou le parafe de l'un des membres du bureau apposé sur la liste, en marge du nom du votant. — L'appel étant terminé, il est procédé au réappel de tous ceux qui n'ont pas voté.

La formalité de l'appel et du réappel n'est qu'une mesure d'ordre destinée à faciliter les moyens de voter, et, s'il est établi que le vote a été libre et complet, l'absence de cette formalité ne saurait vicier l'élection.

Nul électeur ne peut entrer dans l'assemblée s'il est porteur d'armes quelconques. Il faut que la liberté des électeurs soit à l'abri de toute influence.

105. — IV. Opérations postérieures au vote. — Après la clôture du scrutin, il est procédé au dépouillement du scrutin, à la rédaction des procès-verbaux, au recensement général des votes et à la proclamation des élus.

106. — *Dépouillement du scrutin.* — La boîte du scrutin est ouverte et le nombre des bulletins vérifié. Si ce nombre est plus grand ou moindre que celui des votants, il en est fait mention au procès-verbal. Le bureau désigne, parmi les électeurs présents, un certain nombre de scrutateurs, lesquels se divisent par tables de quatre au moins. Le président répartit entre les diverses tables les bulletins à vérifier. A chaque table, l'un des scrutateurs lit chaque bulletin à haute voix et le passe à un autre scrutateur. Les noms portés sur les bulletins sont relevés sur des listes préparées à cet effet. Le président et les membres du bureau surveillent l'opération du dépouillement. Ils peuvent y procéder eux-mêmes, s'il y a moins de 300 votants. Les tables sur lesquelles s'opèrent le dépouillement sont disposées de telle sorte que les électeurs puissent circuler à l'entour (D. R. 1852, art. 27-28).

Les bulletins sont valables bien qu'ils portent plus ou moins de noms qu'il y a de candidats à élire. Les derniers noms au delà de ce nombre ne sont pas comptés. Les bulletins blancs ou illisibles, ceux qui ne contiennent pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se font connaître, *n'entrent pas en compte* dans le résultat du dépouillement, mais ils sont annexés au procès-verbal (L. 5 avril 1884, art 27-28).

Immédiatement après le dépouillement, le président proclame le résultat du scrutin. Les bulletins autres que ceux qui doivent être annexés au procès-verbal sont brûlés en présence des électeurs (D. R. 1852, art. 31).

107. — *Procès-verbal des opérations ; dépôt des listes d'émargement.* — Le procès-verbal des opérations électorales est dressé en double par le secrétaire, il est signé par lui et les autres membres du bureau. L'un des doubles reste déposé au secrétariat de la mairie, l'autre double est transmis au sous-préfet de l'arrondissement qui le fait parvenir au préfet. Lorsqu'il s'agit d'élections municipales, l'extrait en est immédiatement affiché par les soins du maire (L. 1884, art. 29).

Afin de permettre aux électeurs de s'assurer que nul n'a pris part au vote sans y avoir droit, les listes d'émargement signées du président et du secrétaire demeurent déposées pendant huitaine au secrétariat de la mairie, où elles sont communiquées à tout requérant.

108. — *Recensement général des votes ; proclamation des élus.* — Lorsqu'il s'agit d'*élections législatives*, le recensement général des votes, pour chaque circonscription électorale, se fait au chef-lieu du département, en séance publique. La date de cette séance est fixée d'avance par le préfet ; à moins d'empêchement absolu, elle ne doit jamais être reculée au delà du jeudi qui suit le jour du vote. Le recensement est opéré par une commission composée de trois membres du conseil général désignés par le préfet. Elle nomme son président. A Paris, une commission de cinq membres du conseil général est désignée par le préfet de la Seine. Cette opération est constatée par un procès-verbal (D. R. 1852, art. 34).

Le recensement général des votes étant terminé, le président de la commission en fait connaître le résultat. Il proclame député celui des candidats qui a satisfait aux conditions de majorité requises par la loi (D. R. 1852, art. 35).

Pour les *élections départementales*, les procès-verbaux de chaque commune, arrêtés et signés, sont portés immédiatement après le dépouillement du scrutin, au chef-lieu du canton par deux membres du bureau. Le recensement général des votes est fait par le bureau du chef-lieu, et le résultat proclamé par son président, qui adresse tous les procès-verbaux et les pièces au préfet.

Enfin, pour les *élections municipales*, immédiatement après le dépouillement, le président en proclame les résultats et déclare élus ceux qui ont obtenu le nombre de suffrages exigé. Lorsqu'il y a plusieurs bureaux de vote, les résultats de chaque bureau doivent être portés par les présidents et assesseurs au premier bureau présidé par le maire qui opère le recensement général des votes et en proclame les résultats.

Les bureaux chargés du recensement général des votes peuvent contrôler les résultats numériques des opérations ; mais ils ne sont pas juges des questions d'inéligibilité ou d'incompatibilité (C. d'Ét., 6 sept. 1889).

Dans tous les cas qui viennent d'être indiqués, la proclamation des résultats a pour effet de conférer l'exercice provisoire du mandat à ceux qui ont été déclarés élus, jusqu'à ce que l'élection ait été vérifiée quand il s'agit d'élections législatives, ou jusqu'à ce que la juridiction compétente ait statué sur les réclamations pour toutes les autres élections.

109. — *Majorité requise ; second tour de scrutin.* — Nul n'est élu au premier tour de scrutin, s'il n'a réuni : 1° la majorité absolue des suffrages exprimés ; 2° un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits. Au deuxième tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé, qui est déclaré élu, alors même qu'il serait inéligible ou refuserait d'accepter (C. d'Ét., 16 juill. 1898). Ces règles s'appliquent aux élections législatives, aux élections départementales et aux élections municipales.

Pour les *élections législatives*, le second tour de scrutin a lieu le

deuxième dimanche qui suit le jour de la proclamation du résultat du premier tour. Pour les élections *départementales* et *municipales*, le second tour de scrutin a lieu le dimanche qui suit celui du premier tour.

## SECTION IV. — **Crimes et délits en matière électorale.**

110. — I. Pénalités. — Le décret organique du 2 février 1852 (art. 31 et suiv.), complété par la loi du 2 août 1875 (art. 19) et par celle du 30 novembre de la même année (art. 9 et 22), édicte des peines contre les inscriptions et les votes illégaux, les fraudes dans le scrutin, l'entrée dans l'assemblée électorale avec armes apparentes ou cachées, la corruption et la tentative de corruption électorale, la distribution d'écrits électoraux par des agents de l'autorité, l'entrave apportée à la liberté du vote, les manœuvres frauduleuses, les atteintes apportées à l'exercice du droit électoral, l'enlèvement de l'urne et la violation du scrutin. Ces pénalités sont, suivant la gravité des crimes ou délits, l'amende, l'emprisonnement, la réclusion et même les travaux forcés à temps.

111. — II. Poursuites et répression. — Les crimes sont jugés par la Cour d'assises et les délits par les tribunaux correctionnels. En cas de conviction de plusieurs crimes ou délits prévus par la loi et commis antérieurement au premier acte de poursuite, la peine la plus forte est seule appliquée. L'action publique et l'action civile se prescrivent par *trois mois* à partir du jour de la proclamation du résultat du scrutin.

La poursuite des crimes et délits électoraux appartient, comme en toute matière, au ministère public ; mais, par une dérogation aux règles ordinaires du droit pénal, tout électeur peut poursuivre directement devant les tribunaux de répression, comme partie civile, les crimes et délits électoraux commis dans l'assemblée dont il fait partie. Ce droit est inscrit dans l'article 123 de la loi du 15 mars 1849 ; or, cet article n'a été abrogé ni explicitement ni implicitement par aucune loi postérieure (Cass., 16 mars 1878).

La condamnation, s'il en est prononcé, ne peut, en aucun cas, avoir pour effet d'annuler l'élection déclarée valide par les pouvoirs compétents ou devenue définitive par l'absence de protestation régulière dans les délais fixés par la loi.

# TITRE II

## Les libertés publiques.

---

### CHAPITRE PREMIER

### LE DROIT DE RÉUNION

---

112. — I. Historique. — La constitution de 1791 garantissait, comme droit naturel et civil, « la liberté aux citoyens de *s'assembler* paisiblement et sans armes, en satisfaisant aux lois de police ». Mais l'absence de réglementation de ce droit permit à des associations politiques connues sous le nom de *clubs* de s'organiser et d'entretenir l'agitation dans le pays.

Les clubs furent fermés de fait sous le Consulat. Le Code pénal de 1810 (art. 291-294) prohiba la formation, sans l'autorisation du gouvernement, de toute association de plus de vingt personnes dont le but serait de se réunir tous les jours ou à certains jours pour s'occuper d'objets littéraires, religieux, politiques ou autres. Comme il était facile d'éluder cette prohibition en divisant l'association en plusieurs sections composées chacune de moins de vingt membres, la loi du 10 avril 1834 étendit les dispositions du Code pénal « aux associations de plus de vingt personnes, alors même qu'elles seraient partagées en sections d'un nombre moindre et qu'on ne se réunirait pas tous les jours ou à des jours marqués ». Mais il fut reconnu dans la discussion de la loi et constamment admis par la jurisprudence, sous la monarchie de Juillet, que les simples réunions n'ayant pas le caractère de sociétés permanentes ne tombaient pas sous la prohibition, et se trouvaient seulement soumises aux mesures de police dont les lois des 16-24 août 1790 (art. 3) et 19-22 juillet 1791 (art. 9) avaient confié l'application aux officiers municipaux. Le gouvernement prétendit tirer de ces deux lois, ainsi que de celle du 18 juillet 1837 (art. 9 et 15), le droit d'interdire même de simples réunions, lorsqu'elles lui paraîtraient de nature à troubler la tranquillité publique. C'est le conflit soulevé par cette question, à propos des banquets réformistes, qui fit éclater la Révolution de 1848.

Un décret de l'Assemblée constituante du 28 juillet 1848 réglementa le droit d'association et de réunion. Les clubs se réorganisèrent; mais, en présence de l'agitation qu'ils produisirent, une loi du 19 juin 1849 autorisa

le gouvernement à les interdire ainsi que toutes les autres réunions publiques, pendant une année, sauf à présenter, avant l'expiration de ce délai, un projet de loi qui, en interdisant les clubs, réglerait l'exercice du droit de réunion.

Cette loi ne fut pas votée. Le décret-loi du 25 mars 1852, supprimant la distinction qui avait été faite jusque-là entre les associations et les réunions, abrogea le décret du 28 juillet 1848, sauf l'article 13 relatif aux sociétés secrètes, et étendit les articles 291-294 du Code pénal ainsi que la loi du 10 avril 1834 aux réunions de quelque nature qu'elles fussent.

La loi du 6 juin 1868, tout en maintenant le régime restrictif en ce qui concerne les associations, le supprima dans une certaine mesure pour les réunions publiques, mais en laissant soumises à l'autorisation préalable les réunions dans lesquelles il devait être traité de matières politiques ou religieuses. Elle a été remplacée par la loi beaucoup plus libérale du 30 juin 1881.

113. — II. Législation actuelle. — « Les réunions publiques sont libres. Elles peuvent avoir lieu sans autorisation préalable, sous les conditions prescrites par les articles suivants » (L. 30 juin 1881, art. 1er). Cette déclaration a été placée en tête de la loi, disait le rapporteur au Sénat, non seulement afin qu'elle constituât une affirmation théorique indiscutable, mais aussi afin qu'elle servît de règle d'interprétation à l'administration et à la magistrature pour toutes les questions qui ne seraient pas expressément résolues par le texte lui-même.

114. — *Déclaration préalable.* — « Toute réunion publique sera précédée d'une déclaration indiquant le lieu, le jour, l'heure de la réunion. Cette déclaration sera signée par deux personnes au moins, dont l'une domiciliée dans la commune où la réunion doit avoir lieu. Les déclarants devront jouir de leurs droits civils et politiques, et la déclaration indiquera leurs noms, qualités et domiciles. Les déclarations sont faites : à Paris, au préfet de police ; dans les chefs-lieux de département, au préfet ; dans les chefs-lieux d'arrondissement, au sous-préfet, et, dans les autres communes, au maire. Il sera donné immédialement récépissé de la déclaration. Dans le cas où le déclarant n'aurait pu obtenir de récépissé, l'empêchement ou le refus pourra être constaté par acte extra-judiciaire ou par attestation signée de deux citoyens domiciliés dans la commune. Le récépissé, ou l'acte qui en tiendra lieu, constatera l'heure de la déclaration. La réunion ne peut avoir lieu qu'après un délai d'au moins vingt-quatre heures » (art. 2).

« La déclaration fera connaître si la réunion a pour but une conférence, une discussion publique, ou si elle doit constituer une réunion électorale prévue par l'article 5 ci-après. »

115. — *Tenue et police des réunions publiques.* — « Les réunions ne peuvent être tenues sur la voie publique ; elles ne peuvent se prolonger au delà de onze heures du soir ; cependant, dans les localités où la fermeture des établissements publics a lieu plus tard, elles pourront se prolonger jusqu'à l'heure fixée pour la fermeture de ces établissements » (art. 6).

« Chaque réunion doit avoir un *bureau* composé de trois personnes au

moins. Le bureau est chargé de maintenir l'ordre; d'empêcher toute infraction aux lois; de conserver à la réunion le caractère qui lui a été donné par la déclaration; d'interdire tout discours contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs, ou contenant provocation à un acte qualifié crime ou délit. A défaut de désignation par les signataires de la déclaration, les membres du bureau sont élus par l'assemblée. Les membres du bureau et, jusqu'à la formation du bureau, les signataires de la déclaration sont responsables des infractions aux prescriptions des articles 6, 7 et 8 de la présente loi » (art. 8).

Un *fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire*, généralement un commissaire de police, peut être délégué : à Paris, par le préfet de police, et dans les départements, par le préfet, le sous-préfet ou le maire pour assister à la réunion. Il choisit sa place. Toutefois, le droit de dissolution ne devra être exercé par le représentant de l'autorité que s'il en est requis par le bureau, ou s'il se produit des collisions et voies de fait (art. 9).

116. — *Règles spéciales aux réunions électorales.* — « La réunion électorale est celle qui a pour but le choix ou l'audition de candidats à des fonctions publiques électives et à laquelle ne peuvent assister que les électeurs de la circonscription, les candidats, les membres des deux Chambres et le mandataire des candidats » (art. 5).

En principe, les réunions électorales sont soumises aux mêmes règles que les autres réunions publiques. Toutefois, à raison du caractère d'urgence qu'elles présentent, en général, elles jouissent du privilège de pouvoir être tenues dans un délai moindre après la déclaration. Ce délai est réduit à deux heures lorsque les réunions sont tenues dans la période comprise entre le décret ou l'arrêté portant convocation du collège électoral et le jour de l'élection exclusivement. La réunion peut avoir lieu le jour même du vote, s'il s'agit d'élections comportant plusieurs tours de scrutin dans la même journée. Elle peut alors suivre immédiatement la déclaration (art. 3).

En dehors de la période électorale, des réunions peuvent avoir pour objet la discussion des actes, des opinions, des titres des citoyens investis de fonctions électives ou aspirant à ces fonctions. Ces réunions, bien que s'occupant d'élections, ne constituent pas des réunions électorales proprement dites ; elles restent, par conséquent, soumises à toutes les règles du droit commun.

117. — III. Clubs et sociétés secrètes. — « Les clubs demeurent interdits » (art. 7). Le législateur aurait donc pu se dispenser de rappeler cette prohibition dans une loi étrangère au droit d'association, mais il a pensé qu'il était utile, au point du vue de la clarté de la loi, de déclarer que la législation nouvelle ne porte aucune atteinte à la législation existante qui interdit les clubs.

Quant aux sociétés secrètes, elles étaient déjà prohibées par le décret du 28 juillet 1848 dont l'article 13 avait été maintenu par le décret-loi du 25 mars 1852. La loi du 30 juin 1881 a abrogé ces deux décrets, sauf l'article 13 du décret du 28 juillet 1848. Les sociétés secrètes restent donc prohibées.

118. — IV. Associations. — La loi du 30 juin 1881 n'a touché en rien au régime des associations qui reste toujours soumis aux articles 291-294 du Code pénal et à la loi du 10 avril 1834. A diverses reprises des projets de loi ont été présentés aux Chambres en vue de modifier cette législation dans un sens plus libéral. Un de ces projets vient d'être adopté par la Chambre des députés (mars 1901). Malgré les modifications dont il pourra être l'objet avant le vote définitif par le Parlement, nous croyons devoir en donner un aperçu. Dans plusieurs de ses dispositions, il concilie heureusement le droit de l'individu à s'associer et les pouvoirs de haute police de l'État.

Le projet distingue quatre genres d'associations : 1° celles qui ne sont pas déclarées, 2° celles qui sont déclarées, 3° celles qui sont reconnues d'utilité publique, 4° enfin les congrégations religieuses.

Les *associations non déclarées* sont les groupements qui, pour accomplir leur mission, n'ont pas besoin d'avoir des biens ; elles ne sont soumises ni à l'autorisation ni à la déclaration préalables.

Les *associations déclarées* se constituent au moyen d'une simple déclaration à la sous-préfecture. Après l'accomplissement de cette formalité, elles existent légalement; elles forment des personnes morales pouvant ester en justice, acquérir à titre onéreux, recevoir et administrer les cotisations de leurs adhérents, posséder les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement de la mission qu'elles se proposent. C'est le régime de droit commun. L'association, ainsi créée, est placée sous la sauvegarde du pouvoir judiciaire, une décision de justice peut seule en prononcer la dissolution dans les cas strictement prévus par la loi. Toutefois le gouvernement peut la dissoudre administrativement par voie de décret.

Les *associations reconnues d'utilité publique* par décret en Conseil d'État ont une personnalité morale encore plus complète; en dehors de la capacité des associations précédentes, elles peuvent acquérir à titre gratuit, recevoir des dons et legs, sous réserve de l'approbation du gouvernement.

Le projet de loi établit des règles spéciales pour les *congrégations religieuses*, à raison de ce double fait que les membres de ces associations vivent en commun et qu'elles font partie de l'immense collectivité qui compose l'Église catholique, laquelle est liée à l'État par un contrat spécial, le Concordat. Chaque congrégation ne peut exister qu'en vertu d'une loi spéciale et individuelle.

---

# CHAPITRE II

## LA LIBERTÉ DE LA PRESSE

### SECTION PREMIÈRE. — **Exposé historique.**

119. — I. La presse jusqu'a l'an VIII. — Sous l'ancien régime, aucun livre ou journal ne pouvait être imprimé sans l'approbation préalable de censeurs royaux commis par le grand chancelier. L'Assemblée constituante proclama le principe de la liberté de la presse. « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme, porte la *Déclaration des droits* (art. 11); tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi. » Et la constitution de 1791 garantit, comme droit naturel, « la liberté à tout homme de parler, d'écrire, d'imprimer et publier ses pensées, sans que ses écrits puissent être soumis à aucune censure ni inspection avant leur publication ».

Les constitutions de 1793 et de l'an III reproduisent ces déclarations de principe à peu près dans les mêmes termes. Sous le Directoire apparaissent les mesures restrictives. La loi du 18 germinal an VI prescrit l'insertion, sur les journaux, du nom de l'auteur et de celui de l'imprimeur. D'autres lois placent les journaux et écrits périodiques sous l'inspection de la police et les assujettissent au timbre de dimension.

120. — II. Consulat et Empire. — La presse est passée sous silence dans la Constitution de l'an VIII. Dès lors, elle est régie par de simples actes du Gouvernement. Un arrêté consulaire du 27 nivôse an VIII limite à treize le nombre des journaux qui pourront paraître. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII institue, il est vrai, une Commission sénatoriale « chargée de veiller à la liberté de la presse » ; mais la presse périodique est placée en dehors des attributions de cette Commission, qui d'ailleurs n'existe que pour la forme. Le décret du 5 février 1810 rétablit la censure préalable et crée une direction générale de l'imprimerie et de la librairie. Les imprimeurs et libraires sont tenus de prêter serment et d'obtenir un brevet qui n'est délivré qu'après production d'un certificat de bonnes vie et mœurs et d'attachement au souverain.

121. — III. Monarchie constitutionnelle. — La charte de 1814 garantissait aux Français « le droit de publier ou de faire imprimer leurs pensées en se conformant aux lois qui devaient réprimer les abus de cette liberté ». Néanmoins, les premières lois votées sous la Restauration sont empreintes d'un caractère restrictif. Celle du 21 octobre 1814 maintient la censure préalable pour les journaux et brochures, et donne au Gouvernement la faculté de retirer le brevet d'imprimeur ou de libraire après une condamnation pour contravention aux lois et règlements. En 1819, le

moment sembla venu de réaliser les promesses de la Charte. Le législateur inaugura, en matière de presse, un régime relativement libéral. La censure et l'autorisation préalables étaient supprimées et remplacées par un cautionnement. Les crimes et délits de presse étaient soigneusement déterminés; la connaissance en était déférée au jury.

Une réaction suivit l'assassinat du duc de Berry. La censure et l'autorisation préalables furent rétablies; la loi du 25 mars 1822 permit d'incriminer même la *tendance* d'un journal et enleva au jury les procès de presse.

Un retour aux idées libérales se produisit sous le ministère Martignac. La loi du 18 juillet 1828 supprima l'autorisation préalable, les délits de tendance et la censure; le taux du cautionnement fut réduit et les procès de presse rendus au jury; mais les ordonnances du 25 juillet 1830 vinrent de nouveau suspendre la liberté de la presse; elles entraînèrent la chute de la branche aînée des Bourbons.

La charte de 1830 abolit la censure et la loi du 8 octobre 1830 restitua au jury les délits de presse. Mais, à la suite de l'attentat de Fieschi, la loi du 29 septembre 1835 frappa ces délits de peines sévères, restreignit le champ de la discussion politique et releva le chiffre du cautionnement.

122. — IV. Seconde République. — Après la révolution de 1848, le Gouvernement provisoire proclama la liberté de la presse. Un décret du 4 mars 1848 supprima l'impôt du timbre sur les écrits périodiques; un autre décret du 6 mars abrogea la loi de septembre 1835. Mais l'insurrection de Juin fait encore revenir à une réglementation plus sévère. Le décret du 9 août 1848 rétablit l'obligation du cautionnement; celui du 11 août édicte diverses peines contre les crimes et délits commis par la presse. La constitution de 1848 proclame le droit pour les citoyens de manifester leur pensée par la voie de la presse, la suppression absolue de la censure et l'attribution au jury de tous les délits de presse (art. 8 et 83).

La loi du 16 juillet 1850 règle le montant des cautionnements à fournir, exige que les articles soient signés, rétablit le timbre sur les écrits périodiques et l'étend aux brochures politiques ayant moins de dix feuilles d'impression, mais leur accorde le transport gratuit par la poste.

123. — V. Second Empire. — Après le coup d'État du 2 décembre 1851, un décret du 17 février 1852, empruntant aux lois antérieures leurs dispositions les plus rigoureuses et en ajoutant de nouvelles, soumet à l'autorisation préalable du gouvernement la création de tout journal ou écrit périodique traitant de matières politiques et d'économie sociale, élève le taux du cautionnement et celui du timbre, rend les journaux justiciables des tribunaux de police correctionnelle, permet au gouvernement de les suspendre, par voie administrative, après deux avertissements. La suppression est prononcée de plein droit après une condamnation pour crime commis par la voie de la presse, ou deux contraventions ou délits en l'espace de deux années. Enfin, même en dehors de toute condamnation, le journal peut être supprimé, par mesure de sûreté générale.

Plus tard, l'Empire sentit la nécessité de réformes libérales. La loi du 11 mai 1868 supprima l'autorisation préalable. La répression administrative disparut, on ne maintint que la répression judiciaire. Mais, sauf

quelques modifications, les autres dispositions du décret de 1852 restèrent en vigueur.

Après la chute de l'Empire, l'impôt du timbre sur les journaux est supprimé, la profession d'imprimeur et de libraire est rendue libre, le cautionnement est aboli, enfin les délits de presse sont, sauf quelques exceptions, attribués au jury. Sans nous attarder à cette législation intermédiaire, arrivons à la loi du 29 juillet 1881 qui forme aujourd'hui le Code de la presse.

## SECTION II. — **Législation actuelle.**

124. — Aperçu général. — L'ancienne législation avait édicté, en matière de presse : 1° des *mesures fiscales*, comme le cautionnement et le timbre des journaux ; 2° des *mesures préventives*, telles que la nécessité d'une autorisation préalable pour fonder un journal, ou d'un brevet pour excercer les professions d'imprimeur et de libraire, la censure préalable sur les articles ou les livres ; 3° des *mesures répressives* destinées à punir les délits en frappant les imprimeurs, les gérants ou rédacteurs de peines plus ou moins graves. La loi du 29 juillet 1881 écarte toutes les mesures fiscales ou préventives pour ne retenir que les mesures répressives. Les formalités qu'elle exige tendent uniquement à assurer la répression.

Cette loi embrasse toute la matière de l'ancienne législation concernant la presse et les autres moyens de publication : l'imprimerie et la librairie, la presse périodique, l'affichage, le colportage et la vente sur la voie publique.

### § 1er. — Imprimerie et librairie

125. — I. Nom de l'imprimeur. — « L'imprimerie et la librairie sont libres » (L. 1881, art. 1er).

« Tout imprimé rendu public, à l'exception des ouvrages dits de ville ou bilboquets, portera l'indication du nom et du domicile de l'imprimeur, à peine, contre celui-ci, d'une amende de 5 à 15 francs. La peine de l'emprisonnement pourra être prononcée si, dans les douze mois précédents, l'imprimeur a été condamné pour contravention de même nature » (art. 2).

La fausseté de la déclaration équivaudrait à la simple omission et serait passible des mêmes peines.

126. — II. Dépôt. — « Au moment de la publication de tout imprimé, il en sera fait, par l'imprimeur, sous peine d'une amende de 16 francs à 300 francs, un dépôt de deux exemplaires, destinés aux collections nationales. Ce dépôt sera fait : au ministère de l'intérieur, pour Paris ; à la préfecture, pour les chefs-lieux de département ; à la sous-préfecture, pour les chefs-lieux d'arrondissement, et, pour les autres villes, à la mairie. L'acte de dépôt mentionnera le titre de l'imprimé et le chiffre du tirage.

Sont exceptés de cette disposition les bulletins de vote, les circulaires commerciales ou industrielles et les ouvrages dits de ville ou bilboquets » (art. 3).

« Les dispositions qui précèdent sont applicables à tous les genres d'imprimés ou de reproductions destinés à être publiés. Toutefois, le dépôt prescrit par l'article précédent sera de trois exemplaires pour les estampes, la musique et en général les reproductions autres que les imprimés » (art. 4).

Cette distinction dans le nombre des exemplaires à déposer est motivée par la destination différente des ouvrages qui doivent être conservés en plus ou moins grand nombre dans les collections nationales.

## § 2. — Presse périodique

127. — I. Droit de publication. — « Tout journal ou écrit périodique peut être publié, sans autorisation préalable et sans dépôt de cautionnement, après la déclaration prescrite par l'article 7 » (art. 5).

128. — *Gérance.* — « Tout journal ou écrit périodique aura un gérant. Le gérant devra être Français, majeur, avoir la jouissance de ses droits civils, et n'être privé de ses droits civiques par aucune condamnation judiciaire « (art. 6).

L'obligation pour chaque journal d'avoir un gérant, c'est-à-dire un répondant auquel ou puisse toujours s'adresser quand un délit a été commis ou un préjudice causé, empêche les recherches de s'égarer, de même qu'elle prévient les mesures de rigueur que pourrait nécessiter la découverte de la vérité. Mais, la loi n'exigeant pas que le gérant jouisse de ses droits politiques, il en résulte que les femmes ne sont pas exclues de la gérance d'un journal; on devra seulement exiger d'elles qu'elles n'aient subi aucune des condamnations qui font perdre les droits civiques aux Français mâles et majeurs. Les faillis non réhabilités, étant privés de leurs droits civiques (Const. 22 frim. an VIII, art. 22), ne peuvent être gérants d'un journal (Cass., ch. réun., 22 juin 1887).

129. — *Déclaration préalable.* — « Avant la publication de tout journal ou écrit périodique, il sera fait, au parquet du procureur de la République, une déclaration contenant : 1° le titre du journal ou écrit périodique et son mode de publication ; 2° le nom et la demeure du gérant ; 3° l'indication de l'imprimerie où il doit être imprimé. Toute mutation dans les conditions ci-dessus énumérées sera déclarée dans les cinq jours qui suivront » (art. 7).

« Les déclarations seront faites par écrit, sur papier timbré et signées des gérants. Il en sera donné récépissé » (art. 8). — Le parquet ne peut pas refuser le récépissé, alors même que la déclaration lui paraîtrait irrégulière ou inexacte; mais il doit contrôler ensuite avec soin les énonciations qu'elle contient : leur fausseté constituerait une contravention, aussi bien que l'omission de la déclaration.

La contravention aux dispositions qui précèdent est punie d'amendes prononcées contre le propriétaire, le gérant ou, à défaut, l'imprimeur.

Le condamné, même par défaut, peut interjeter appel. Il doit être statué par la Cour dans le délai de trois jours (art. 9).

130. — *Dépôt.* — Au moment de la publication de chaque feuille ou livraison du journal ou écrit périodique, il doit être remis au parquet du procureur de la République, ou à la mairie, dans les villes où il n'y a pas de tribunal de première instance, deux exemplaires signés du gérant. Pareil dépôt est fait au ministère de l'intérieur, pour Paris et le département de la Seine, et, pour les autres départements, à la préfecture, à la sous-préfecture ou à la mairie, dans les villes qui ne sont ni chefs-lieux de département, ni chefs-lieux d'arrondissement (art. 10).

Ainsi, le dépôt des journaux ou écrits périodiques est double; il est à la fois judiciaire et administratif. Dans les communes où il n'y a ni tribunal, ni sous-préfecture, le maire, étant à la fois fonctionnaire administratif et officier de police judiciaire, doit centraliser les deux dépôts et recevoir quatre exemplaires.

131. — *Impression du nom du gérant.* — « Le nom du gérant sera imprimé au bas de tous les exemplaires, à peine, contre l'imprimeur, de 16 francs à 100 francs d'amende par chaque numéro publié en contravention de la présente disposition » (art. 11).

Les gérants étant responsables en premier ordre, il importe que leur nom soit connu, non seulement de l'administration, mais encore du public. Quant aux auteurs, ils sont responsables en second ordre ou comme complices; toutefois la loi n'exige pas que leur nom soit imprimé à la suite des articles qu'ils ont rédigés.

132. — II. Rectifications. — Les rectifications auxquelles peut donner lieu un article de journal tiennent au droit de la défense ; elles sont donc légitimes pourvu qu'elles soient renfermées dans de justes limites. La loi distingue les rectifications émanées de dépositaires de l'autorité publique et le droit de réponse des particuliers.

133. —*Rectifications des fonctionnaires.* — Le gérant est tenu d'insérer gratuitement, en tête du plus prochain numéro du journal ou écrit périodique, toutes les rectifications qui lui sont adressées par un dépositaire de l'autorité publique, au sujet des actes de sa fonction, qui ont été inexactement rapportés par ledit journal ou écrit péridioque. Toutefois, ces rectifications ne peuvent dépasser le double de l'article auquel elles répondront (art. 12).

134. — *Droit de réponse.* — Le gérant est tenu d'insérer, dans les trois jours de leur réception ou dans le plus prochain numéro, s'il n'en était pas publié avant l'expiration des trois jours, les réponses de toute personne nommée ou désignée dans le journal ou écrit périodique, sous peine d'une amende, sans préjudice des autres peines et dommages-intérêts auxquels l'article pourrait donner lieu. Cette insertion devra être faite à la même place et en mêmes caractères que l'article qui l'aura provoquée. Elle sera gratuite, lorsque les réponses ne dépasseront pas le double de la longueur dudit article ; si elles le dépassent, le prix de l'insertion sera dû pour le surplus seulement. Il sera calculé au prix des annonces judiciaires (art. 13).

Le droit de réponse s'applique aux articles de critique littéraire aussi bien qu'aux attaques quelconques insérées dans le journal (Paris, 5 avril 1898).

135. — III. Annonces judiciaires et légales. — Aux termes du décret-loi du 17 février 1852, art. 23, les annonces judiciaires et légales devaient être insérées dans le journal ou les journaux désignés, chaque année, par le préfet qui réglait en même temps le tarif de ces annonces. Un décret du Gouvernement de la Défense nationale, du 28 décembre 1870, porte que, « provisoirement et jusqu'à ce qu'il en ait été autrement décidé, les annonces judiciaires et légales pourront être insérées, au choix des parties, dans un des journaux publiés en langue française dans le département ». Mais ce décret, rendu à Bordeaux, n'a pas été publié par le *Journal officiel*, et il est admis que les délégations du Gouvernement de la Défense nationale ne pouvaient légiférer que pour les départements autres que celui de la Seine. Le préfet de la Seine désigne donc encore les feuilles autorisées à recevoir les annonces légales judiciaires. Le décret du 28 décembre 1870 n'a, du reste, pas modifié les dispositions du décret de 1852 qui attribue aux préfets le droit d'établir le tarif des insertions relatives aux annonces (C. d'Ét., 17 nov. 1899).

136. — IV. Journaux étrangers. — En principe, la circulation des journaux étrangers en France est libre; toutefois la loi réserve au Gouvernement la faculté de l'interdire par mesure spéciale. La circulation en France des journaux ou écrits périodiques publiés à l'étranger ne peut être interdite que par une décision spéciale délibérée en Conseil des ministres. La circulation d'un numéro peut être interdite par une décision du ministre de l'intérieur (art. 14).

## § 3. — Affichage, colportage et vente sur la voie publique

137. — I. Affichage, — La loi du 29 juillet 1881 a supprimé toutes les restrictions que la législation antérieure avait mises à la liberté de l'affichage. Depuis cette loi, qu'il s'agisse d'écrits politiques ou d'autres écrits, la liberté de les afficher n'est plus subordonnée à l'autorisation préalable de l'autorité administrative. D'autre part, la profession d'afficheur étant complètement libre, on peut faire afficher par toute personne quelle qu'elle soit (Cass., 30 juin 1892).

138. — *Affiches officielles.* — Dans chaque commune, le maire désigne, par arrêté, les lieux exclusivement destinés à recevoir les affiches des lois et autres actes de l'autorité publique. Il est interdit d'y placarder des affiches particulières. Les affiches des actes émanés de l'autorité peuvent seules être imprimées sur papier blanc (art. 15). Elles sont exemptes de timbre (L. 9 vend. an VIII, L. 28 avril 1816, art. 65).

La jurisprudence interprète cet article en ce sens que l'interdiction d'affichage dans les lieux destinés à recevoir les affiches de l'autorité publique n'existe qu'au cas où le maire a fait sa désignation par arrêté, et qu'il n'y aurait pas contravention pour l'affichage dans un lieu réservé

par l'autorité administrative, s'il est constaté qu'il n'existe aucun arrêté désignant les lieux ainsi réservés (Cass., 7 mars 1896).

139. — *Affiches électorales.* — Les professions de foi, circulaires et affiches électorales peuvent être placardées, à l'exception des emplacements réservés pour les actes de l'autorité publique, sur tous les édifices publics autres que les édifices consacrés aux cultes, et particulièrement aux abords des salles de scrutin (L. 1881, art. 16). Les affiches électorales d'un candidat contenant sa profession de foi sont également exemptes de timbre (L. 11 mai 1868, art. 3, § 3).

140. — *Destruction d'affiches.* — Sont punis d'une amende de simple police ceux qui ont enlevé, déchiré, recouvert ou altéré par un procédé quelconque, de manière à les travestir ou à les rendre illisibles, les affiches apposées par ordre de l'administration dans les emplacements réservés, ou les affiches électorales émanant de simples particuliers, apposées ailleurs que sur la propriété de ceux qui ont commis cette lacération ou altération. Les mêmes faits sont punis de peines correctionnelles, s'ils sont commis par des fonctionnaires ou agents de l'autorité publique (art. 17).

Cette disposition supprime le droit qui appartenait antérieurement à l'administration d'interdire l'apposition de placards même séditieux ou de faire enlever les affiches apposées (Cass., 10 janv. 1885 ; C. d'Ét., 2 avri 1885 ; Confl , 15 fév. 1890). L'administration peut, toutefois, faire enlever les affiches apposées en contravention de la loi du 17 juillet 1889 sur les candidatures multiples *(infrà*, n° 157).

141. — II. Colportage et vente sur la voie publique. — « Quiconque veut exercer la profession de colporteur ou de distributeur sur la voie publique ou en tout autre lieu public ou privé, de livres, écrits, brochures, journaux, dessins, gravures, lithographies et photographies, est tenu d'en faire la déclaration à la préfecture du département où il a son domicile. Toutefois, en ce qui concerne les journaux et autres feuilles périodiques, la déclaration pourra être faite soit à la mairie de la commune dans laquelle doit se faire la distribution, soit à la sous-préfecture. Dans ce dernier cas, la déclaration produira son effet pour toutes les communes de l'arrondissement » (art. 18).

« La déclaration contiendra les nom, prénoms, profession, domicile, âge et lieu de naissance du déclarant. Il sera délivré immédiatement et sans frais au déclarant récépissé de sa déclaration » (art. 19).

« La distribution et le colportage accidentels ne sont assujettis à aucune déclaration » (art. 20).

« Les journaux et tous les écrits ou imprimés, distribués ou vendus dans les rues et lieux publics ne peuvent être annoncés que par leur prix, l'indication de leur opinion et les noms de leurs auteurs ou rédacteurs. Aucun titre obscène ou contenant des imputations, diffamations ou expressions injurieuses pour une ou plusieurs personnes, ne peut être annoncé sur la voie publique » (L. 19 mars 1889, art. 1er).

### § 4. — Crimes et délits commis par la voie de la presse

142. — I. Énumération. — La loi de 1881 ne reconnaît qu'un petit nombre de crimes ou délits. A la différence des législations précédentes, elle n'édicte de poursuites ni pour excitation à la haine et au mépris du Gouvernement, ni pour attaques à la Constitution, ni pour apologie de faits qualifiés crimes; ni pour attaques à la propriété, à la famille, aux cultes reconnus, etc. Les seuls crimes ou délits qu'elle ait retenus parmi tous ceux qui étaient prévus par toute la législation antérieure sur la presse, sont : 1° la provocation aux crimes et délits suivie d'effets ; 2° la provocation, non suivie d'effets, aux crimes de meurtre, de pillage ou d'incendie; aux crimes contre la sûreté de l'État; 3° les crimes ou chants séditieux dans les lieux ou réunions publiques; 4° la provocation aux militaires pour les détourner de leurs devoirs; 5° l'offense au Président de la République; 6° la publication de fausses nouvelles ayant troublé la paix publique; 7° l'outrage aux bonnes mœurs; 8° la diffamation et l'injure; 9° l'offense et l'outrage envers les chefs d'États ou agents diplomatiques étrangers (23-37).

143. — II. Poursuites et répression. — Sont responsables des crimes et délits commis par la voie de la presse : 1° les gérants ou éditeurs; 2° à leur défaut, les auteurs ; 3° à défaut des auteurs, les imprimeurs; 4° à défaut des imprimeurs, les vendeurs, distributeurs ou afficheurs. Lorsque les gérants ou éditeurs sont en cause, les auteurs doivent être poursuivis comme complices. Il en est de même des imprimeurs, mais seulement pour les écrits contenant provocation à un attroupement. Les propriétaires de journaux sont *civilement* responsables des condamnations pécuniaires prononcées au profit des tiers contre les personnes ci-dessus désignées (art. 42-44).

Les crimes et délits de presse sont déférés à la *cour d'assises*. Par exception, les *tribunaux de police correctionnelle* sont compétents en ce qui concerne : l'omission des obligations imposées aux gérants et aux imprimeurs, la mise en vente de feuilles étrangères interdites en France, les outrages aux bonnes mœurs, la diffamation ou l'injure envers les particuliers, etc. Le jury ayant parfois laissé impunis certains délits de presse, diverses lois ont déféré à la police correctionnelle les délits d'outrages aux bonnes mœurs (L. 2 août 1882), les délits d'offense aux souverains étrangers et envers leurs agents diplomatiques (L. 16 mars 1893), et les délits de propagande anarchiste (L. 28 juillet 1894). Sont encore exceptées et renvoyées devant les *tribunaux de simple police* les contraventions ayant pour objet l'omission du nom de l'imprimeur sur les écrits publics; l'injure non publique commise par la voie de la presse (art. 45).

# CHAPITRE III

## LE DROIT DE PÉTITION

144. — I. Historique. — Le droit de pétition a pour but de permettre à toute personne d'exprimer des plaintes relativement aux abus de pouvoir dont elle aurait été l'objet ou de formuler des vœux politiques, législatifs ou même simplement administratifs.

La loi du 14 décembre 1789 (art. 16) autorisait les citoyens à se réunir paisiblement et sans armes, en assemblées particulières, pour rédiger des adresses et pétitions, soit au Corps législatif, soit au roi, sous la condition de ne pouvoir députer que dix citoyens pour apporter et présenter ces pétitions et adresses.

L'exercice de ce droit collectif ayant donné lieu à des abus, la constitution de 1791 accorda seulement aux citoyens « la liberté d'adresser aux autorités constituées des pétitions signées *individuellement* ». Celle de 1793 proclama que « le droit de présenter des pétitions aux dépositaires de l'autorité publique ne peut, en aucun cas, être interdit, suspendu, ni limité ».

La constitution de l'an III reproduit à peu près celle de 1791. La constitution de l'an VIII porte simplement que toute personne a le droit d'adresser des pétitions individuelles à toute autorité constituée, et spécialement au Tribunat (art. 83).

Les chartes de 1814 et de 1830 contenaient une disposition semblable à celle de l'article 6 de la loi du 22 juillet 1879 actuellement en vigueur.

D'après l'article 45 de la constitution de 1852, le droit de pétition ne s'exerçait qu'auprès du Sénat; mais le sénatus-consulte du 21 mai 1870 permit de l'exercer aussi auprès du Corps législatif (art. 41).

La constitution actuelle passe sous silence le droit de pétition. Il a paru inutile de rappeler, sous un gouvernement républicain, un droit qui a été reconnu sous tous les régimes depuis 1789. Au reste, il a été suppléé au silence des lois constitutionnelles par des lois postérieures qui ont réglé divers points relatifs à l'exercice de ce droit.

Le droit de pétition peut être exercé par *toute personne*, sans condition de sexe ni d'âge. On l'admet même au profit des étrangers, pourvu qu'il soit restreint aux questions d'ordre privé dans lesquelles les étrangers pourraient se trouver intéressés. Mais ce droit a perdu beaucoup de son importance par suite de la diffusion des organes de la presse.

145. — II. Forme et présentation des pétitions. — « Toute pétition à l'une ou l'autre des Chambres ne peut être faite et présentée que par écrit. Il est interdit d'en apporter en personne ou à la barre » (L. 22 juillet 1879, art. 6).

« Toute infraction à l'article précédent, toute provocation, par des discours proférés publiquement ou par des écrits ou imprimés affichés ou

distribués, à un rassemblement sur la voie publique ayant pour objet la discussion, la rédaction ou l'apport aux deux Chambres ou à l'une d'elles, de pétitions, déclarations ou adresses, que la provocation ait été ou non suivie d'effet, sera punie des peines édictées par le § 1er de l'article 5 de la loi du 7 juin 1848 » (art. 7). Ces peines sont l'emprisonnement de quinze jours à six mois, et si l'attroupement n'a pu être dispersé que par la force, l'emprisonnement de six mois à deux ans.

Les règlements des Chambres, complétant ces dispositions, ajoutent que toute pétition doit être signée et indiquer la demeure du pétitionnaire ou de l'un d'eux, si elle émane de plusieurs. Les signatures des pétitionnaires doivent être légalisées. Si la légalisation était refusée, le pétitionnaire ferait mention de ce refus à la suite de sa pétition.

Les pétitions doivent être adressées au président du Sénat ou de la Chambre des députés. Elles peuvent également être déposées par un sénateur ou un député. Elles sont dispensées du timbre (L. 13 brum. an VII, art. 16).

146. — III. Mode d'examen. — Les pétitions sont inscrites sur un rôle général et renvoyées à la Commision des pétitions. Néanmoins celles relatives à une proposition actuellement soumise à l'examen d'une commission spéciale, sont directement envoyées à cette commission.

Après examen, la commission les classe ainsi: celles sur lesquelles elle conclut au *renvoi à un ministre* ; celles qu'elle juge devoir être, indépendamment de ce renvoi, soumises à l'examen de la Chambre ; celles qu'elle ne juge pas devoir être utilement soumises à cet examen et au sujet desquelles elle propose l'*ordre du jour* ou la *question préalable*. Avis est donné au pétitionnaire de la résolution adoptée.

Un feuilleton, distribué chaque mois aux membres de l'Assemblée, mentionne le nom et le domicile du pétitionnaire, l'objet de la pétition, le nom du rapporteur, la résolution adoptée par la commission avec le résumé de ses motifs. Dans le mois de la distribution du feuilleton, tout sénateur ou tout député peut demander le rapport en séance publique d'une pétition. Après l'expiration de ce délai, les résolutions de la commission deviennent définitives à l'égard des pétitions qui ne doivent pas être l'objet d'un rapport public, et elles sont mentionnées au *Journal officiel*.

Dans un délai de six mois, les ministres doivent faire connaître, par une mention portée au feuilleton distribué au membres de l'Assemblée, la suite qu'ils ont donnée aux pétitions qui leur ont été respectivement envoyées.

# TITRE III

## Le pouvoir législatif.

---

**147.** — Dualité des Chambres. — « Le pouvoir législatif s'exerce par deux Assemblées : la Chambre des députés et le Sénat » (L. C. 25 fév. 1874, art. 1er, § 1er). Cette disposition tranche, dans la constitution actuelle, une question des plus discutées, celle de savoir si le pouvoir législatif doit être délégué à une Chambre unique ou à deux Chambres.

Ce premier point résolu, d'autres questions se présentent. Les deux Chambres auront-elles la même organisation et les mêmes attributions ?

En ce qui concerne l'organisation, la réponse doit être négative. D'après les traditions de tous les pays qui ont adopté le système parlementaire, chacune des Chambres doit représenter une tendance différente. A l'une, il appartient d'exercer l'influence active sur le mouvement de la législation et la conduite du Gouvernement; à l'autre, il est réservé de servir de modérateur à une marche trop précipitée et de veiller à la garde des institutions. La Chambre des députés joue le premier rôle, et le Sénat, le second. De là des différences nécessaires quant au mode d'élection, quant à l'âge et au nombre des membres, quant au mode de renouvellement de chacune des deux Chambres.

A l'égard des attributions, il ne saurait en être de même. Pour produire son effet, l'action des deux Chambres doit forcément s'exercer sur les mêmes objets. Les attributions des deux Chambres sont donc, en principe, les mêmes, sauf quelques différences de détail.

---

## CHAPITRE PREMIER

### ORGANISATION DU POUVOIR LÉGISLATIF

---

### SECTION PREMIÈRE. — Organisation de la Chambre des députés.

#### § 1er. — Composition de la Chambre des députés

**148.** — I. Mode de nomination. — « La Chambre des députés est nommée par le suffrage universel, dans les conditions déterminées par la loi électorale » (L. C. 25 fév. 1875, art. 1er, § 2).

Cette disposition se borne à poser le principe du suffrage universel comme mode de nomination des députés; elle renvoie pour tout le reste à la loi électorale, c'est-à-dire à une loi ordinaire n'ayant rien de constitutionnel et pouvant être modifiée sans recourir à une revision. La loi organique sur l'élection des députés porte la date du 30 novembre 1875; elle a été successivement modifiée par celle du 16 juin 1885 et par celle du 14 février 1889.

149. — II. Mode de scrutin. — La loi du 30 novembre 1875 (art. 14) avait admis le scrutin uninominal ou « individuel », mais à une faible majorité. Les partisans du scrutin de liste ne cessèrent de protester contre ce mode électoral qui, disaient-ils, abaisse la représentation nationale en asservissant les députés à des exigences individuelles ou locales et empêche la formation de grands partis de gouvernement. Ils réussirent à faire voter la loi du 16 juin 1885 qui rétablissait le scrutin de liste par département. Non seulement cette loi ne produisit pas le résultat espéré, mais elle permit d'organiser des menées plébiscitaires qui, un moment, devinrent un véritable danger. Il fut nécessaire de revenir au scrutin uninominal. La loi du 14 février 1889, après avoir abrogé les articles 1, 2 et 3 de la loi du 16 juin 1885 relatifs au scrutin de liste, dispose : « Les membres de la Chambre des députés sont élus au scrutin individuel. Chaque arrondissement municipal à Paris et à Lyon nomme un député. Les arrondissements dont la population dépasse 100,000 habitants nomment un député de plus par 100,000 ou fraction de 100,000 habitants. Les arrondissements, dans ce cas, sont divisés en circonscriptions dont le tableau est annexé à la présente loi et ne pourra être modifié que par une loi (art. 2). — Il est attribué un député au territoire de Belfort, six à l'Algérie et dix aux colonies, conformément aux indications du tableau » (art. 4).

Ainsi, le nombre des députés, pour la France continentale, n'est pas fixé d'une manière immuable; il peut varier suivant le chiffre de la population; mais, dans tous les cas, les circonscriptions territoriales ne peuvent être modifiées que par un acte du pouvoir législatif.

150. — III. Durée du mandat ; renouvellement intégral. — La Chambre des députés doit être l'expression constante et exacte de la volonté du pays; or, la volonté d'une nation se détermine par des besoins qui se modifient sans cesse sous l'empire de la loi naturelle du progrès. Il convient donc que la nation soit consultée à des termes courts et réguliers, et qu'elle le soit d'une manière complète. Ce point a été sagement résolu par la loi du 30 novembre 1875, dont l'article 15 dispose : « Les députés sont élus pour quatre ans. La Chambre se renouvelle intégralement. »

151. — *Élections générales en cas d'expiration des pouvoirs de la Chambre.* — La loi de 1875 avait négligé de fixer le point de départ des pouvoirs de la législature qui succède à une autre, et d'indiquer à quelle date les électeurs devraient être convoqués pour que la coexistence de deux Chambres n'apportât aucun trouble dans le fonctionnement des rouages constitutionnels.

La Chambre des députés a décidé qu'il fallait interpréter la loi littéralement et qu'elle devait conserver ses pouvoirs quatre années pleines,

lors même que, pendant cette période, elle aurait eu à voter cinq budgets. Par exception, les pouvoirs de la Chambre élue en octobre 1893 ont duré un peu plus de quatre ans. Pour revenir à d'anciens usages, la loi du 22 juillet 1893 les a prorogés jusqu'au 31 mai 1898. Cette date est le point de départ des nouvelles périodes de quatre ans.

Quant à la fixation de l'époque des élections, elle résulte de l'article 6 de la loi du 16 juin 1885 : « Sauf le cas de dissolution prévu et réglé par la Constitution, les élections générales ont lieu dans les soixante jours qui précèdent l'expiration des pouvoirs de la Chambres des députés. »

152. — *Élections générales en cas de dissolution.* — Les pouvoirs de la Chambre des députés peuvent cesser, avant l'expiration d'une période de quatre ans, par suite d'une dissolution prononcée par le Président de la République, sur l'avis conforme du Sénat. La loi constitutionnelle du 25 février 1875 (art. 5, § 2) portait que, dans ce cas, les collèges électoraux seraient convoqués pour de nouvelles élections dans le délai de trois mois. Une dissolution ayant été prononcée le 25 juin 1877, le Gouvernement d'alors l'interpréta en ce sens que le décret de convocation devait être rendu dans les trois mois de la dissolution, mais que la date des élections pouvait être reportée à une époque ultérieure. De plus, la loi ne prescrivait aucun délai pour la convocation de la nouvelle Chambre élue après la dissolution. La loi du 14 août 1884 portant revision constitutionnelle a comblé cette lacune et fait disparaître l'ambiguïté de la loi de 1875 ; elle dispose, dans son article 1er, qu'en cas de dissolution « les collèges électoraux sont réunis pour de nouvelles élections dans le délai de *deux mois* et la Chambre dans les dix jours qui suivront la clôture des opérations électorales ».

153. — IV. Cas de vacance ; élections partielles. — En établissant des circonscriptions électorales, le législateur a voulu que chaque circonscription fût représentée dans le sein de la Chambre des députés. Lorsque, pour une cause quelconque, une circonscription cesse d'avoir son représentant, il y a lieu de pourvoir à la vacance dans un certain délai. « En cas de vacance par décès, démission ou autrement, l'élection doit être faite dans le délai de *trois mois*, à partir du jour où la vacance s'est produite » (L. 30 nov. 1875, art. 16).

Le *décès* met naturellement fin au mandat de député ; il est par lui-même le point de départ du délai de trois mois. La *démission* ne peut être acceptée que par la Chambre elle-même ; le point de départ du délai de trois mois est, dans ce cas, l'acceptation constatée par le procès-verbal de la Chambre. L'*acceptation de fonctions publiques salariées* fait cesser de *plein droit* le mandat législatif ; mais cette acceptation ne résulte pas de la nomination seule, il faut qu'elle se manifeste par une prise de possession de la fonction publique. La *déchéance* d'un député ne peut être prononcée que par la Chambre elle-même à la suite d'une condamnation emportant privation du droit d'être élu. Le point de départ du délai de trois mois est le jour où la déchéance a été prononcée, et non le jour où la cause de déchéance s'est produite. Enfin, à défaut de disposition spéciale analogue à celle qui existe dans la loi du 2 août 1875 sur les élections

des sénateurs (art. 22), l'*invalidation* rentre dans les cas de vacance prévus par l'article 16 de la loi du 30 novembre 1875, et il doit être procédé à une nouvelle élection dans le délai de trois mois à compter du jour où l'invalidation a été prononcée par la Chambre.

L'article 16 de la loi du 30 novembre 1875 prévoyait encore le cas de vacance par suite d'option d'un député élu dans plusieurs circonscriptions électorales et il devait alors être pourvu à la vacance dans le délai d'un mois; mais ce cas de vacance a disparu par application de la loi du 17 juillet 1889 qui a prohibé les candidatures multiples.

« Il n'est pas pourvu aux vacances survenues dans les six mois qui précèdent le renouvellement de la Chambre » (L. 16 juin 1885, art. 7). Cette disposition, bien que contenue dans la loi qui rétablissait le scrutin de liste, n'a pas été abrogée et doit être considérée comme étant encore en vigueur.

### § 2. — Éligibilité a la Chambre des députés

154. — I. Conditions générales d'éligibilité. — Deux conditions sont indiquées par la loi du 30 novembre 1875, article 6 : « Tout *électeur* est éligible, sans condition de cens, à l'*âge de 25 ans* accomplis. » Une troisième a été ajoutée par la loi du 17 juillet 1889, la *déclaration de candidature* dans une circonscription.

155. — *Qualité d'électeur.* — Les conditions requises pour être électeur ont été indiquées plus haut (n° 61). Remarquons seulement que pour être éligible, il suffit d'avoir la jouissance du droit électoral et qu'il n'est pas nécessaire d'être inscrit sur la liste d'une commune, ni même de remplir les conditions de résidence exigées pour l'inscription.

156. — *Age de 25 ans.* — L'obligation d'avoir 25 ans accomplis doit être remplie au jour de l'élection. Le candidat qui n'aurait pas cet âge au jour de l'élection ne serait pas valablement élu et son élection devrait être annulée, lors même qu'il aurait satisfait aux prescriptions de la loi lors de la vérification de ses pouvoirs.

157. — *Déclaration de candidature.* — Cette troisième condition a eu pour but d'opposer une digue aux tentatives plébiscitaires. La loi du 17 juillet 1889 sur les candidatures multiples est ainsi conçue: « Nul ne peut être candidat dans plus d'une circonscription (art. 1er). — Tout citoyen qui se présente ou est présenté aux élections générales ou partielles, doit, par une déclaration signée ou visée par lui, et dûment légalisée, faire connaître dans quelle circonscription il entend être candidat. Cette déclaration est déposée, contre reçu provisoire, à la préfecture du département intéressé, le cinquième jour au plus tard avant le jour du scrutin. Il en sera donné récépissé définitif dans les vingt-quatre heures (art. 2). — Toute déclaration faite en violation de l'article 1er de la présente loi est nulle et irrecevable. — Si des déclarations sont déposées par le même citoyen dans plus d'une circonscription, la première en date est seule valable. Si elles portent la même date, toutes sont nulles (art. 3). — Il est interdit de signer ou d'apposer des affiches, d'envoyer ou de distribuer des bulletins, circulaires ou professions de foi dans l'intérêt d'un candidat qui ne s'est pas

conformé aux prescriptions de la présente loi (art. 4). — Les bulletins au nom d'un citoyen dont la candidature est posée en violation de la présente loi n'entrent pas en compte dans les résultats du dépouillement. Les affiches, placards, professions de foi, bulletins de vote, apposés ou distribués pour appuyer une candidature dans une circonscription où elle ne peut être légalement produite, seront enlevés ou saisis (art. 5). »

La contravention à ces dispositions est punie d'amendes élevées, qui ne peuvent être tempérées par l'admission de circonstances atténuantes.

158. — II. Cas d'inéligibilité. — A la différence des incapacités électorales qui enlèvent tout à la fois la qualité d'électeur et celle d'éligible, les causes d'inéligibilité que nous avons à examiner laissent subsister la qualité d'électeur et n'enlèvent que celle d'éligible.

L'inéligibilité est absolue, ou relative. Elle est absolue lorsqu'elle fait obstacle à l'élection dans toutes les circonscriptions ; elle est relative si elle fait seulement obstacle à l'élection dans une circonscription déterminée.

159. — *Inéligibilité absolue.* — Parmi les causes d'inéligibilité absolue, les unes sont perpétuelles, les autres temporaires.

Sont *perpétuellement inéligibles :* 1° les membres des familles qui ont régné en France (L. 16 juin 1885, art. 4 ; L. 22 juin 1886, art. 4) ; 2° les individus admis au bénéfice de la liquidation judiciaire en vertu de la loi du 4 mars 1889 (art. 21 et 25), tant qu'ils n'ont pas obtenu leur réhabilitation ; 3° ceux qui n'ont pas satisfait aux obligations imposées par la loi du 15 juillet 1889 sur le recrutement (L. 14 août 1893). Cette disposition est, du reste, générale ; elle s'applique à toutes les « fonctions publiques électives ».

L'inéligibilité *absolue*, mais *temporaire*, s'applique à deux catégories de citoyens :

1° L'étranger naturalisé français jouit de tous les droits civils et politiques. « Néanmoins, il n'est éligible aux assemblées législatives que dix ans après le décret de naturalisation, à moins qu'une loi spéciale n'abrège ce délai. Le délai peut être réduit à une année » (L. 26 juin 1889, art. 3). Quant aux Français qui recouvrent cette qualité après l'avoir perdue, ils acquièrent immédiatement l'éligibilité aux assemblées législatives.

2° « Aucun militaire ou marin faisant partie des armées actives de terre ou de mer ne peut, quels que soient son grade ou ses fonctions, être élu membre de la Chambre des députés. Cette disposition s'applique aux militaires et marins en disponibilité ou en non activité, mais elle ne s'étend ni aux officiers placés dans la seconde section du cadre de l'état-major général, ni à ceux qui, maintenus dans la première section comme ayant commandé en chef devant l'ennemi, ont cessé d'être employés activement, ni aux officiers qui, ayant des droits acquis à la retraite, sont envoyés ou maintenus dans leurs foyers en attendant la liquidation de leur pension. La décision par laquelle l'officier aura été admis à faire valoir ses droits à la retraite deviendra, dans ce cas, irrévocable. La disposition contenue dans le premier paragraphe du présent article ne s'applique pas à la réserve de 'armée active ni à l'armée territoriale » (L. 30 nov. 1873, art. 7).

160. — *Inéligibilité relative.* — Elle a pour but d'empêcher qu'un fonc-

tionnaire puisse abuser de l'autorité qu'il tire de ses fonctions pour exercer une pression sur les électeurs et, par conséquent, elle ne doit s'appliquer, en principe, que dans l'étendue de la circonscription soumise à l'autorité du fonctionnaire.

« Ne peuvent être élus par l'arrondissement ou la colonie compris en tout ou en partie dans leur ressort, pendant l'exercice de leurs fonctions et pendant les six mois qui suivent la cessation de leurs fonctions par démission, destitution, changement de résidence ou de toute autre manière : 1° les premiers présidents, les présidents et les membres des parquets des Cours d'appel; 2° les présidents, vice-présidents, juges titulaires, juges d'instruction et membres du parquet des tribunaux de première instance; 3° le préfet de police, les préfets et les secrétaires généraux des préfectures; les gouverneurs, directeurs de l'intérieur et secrétaires généraux des colonies; 4° les ingénieurs en chef et d'arrondissement; les agents voyers en chef et d'arrondissement; 5° les recteurs et inspecteurs d'académie; 6° les inspecteurs des écoles primaires; 7° les archevêques, évêques et vicaires généraux; 8° les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances; 9° les directeurs des contributions directes et indirectes, de l'enregistrement et des domaines et des postes; 10° les conservateurs et inspecteurs des forêts. — Les sous-préfets ne peuvent être élus dans aucun des arrondissements du département où ils exercent leurs fonctions » (art. 12).

Ce dernier paragraphe a pour but, non de soustraire les sous-préfets à l'application de la règle qui exige que les fonctionnaires aient cessé leurs fonctions au moins six mois avant l'élection, mais d'étendre leur inéligibilité à tout le département où ils exercent leurs fonctions.

161. — III. Cas d'incompatibilité. — L'incompatibilité, comme l'inéligibilité relative, empêche la réunion dans la même personne du mandat législatif et de certaines fonctions; mais, tandis que l'inéligibilité rend l'élection nulle, l'incompatibilité oblige seulement le fonctionnaire élu à opter entre le mandat législatif et la fonction.

162. — *Incompatibilité avec les fonctions publiques.* — Le cumul du mandat législatif avec une fonction publique peut être tout à la fois préjudiciable à l'indépendance du représentant et à la subordination du fonctionnaire; il constitue, en outre, une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. A un autre point de vue, cependant, il est incontestable que les fonctionnaires peuvent avoir acquis dans l'exercice de leurs fonctions des lumières et une expérience qui seraient d'une grande utilité dans le sein des assemblées législatives. Afin de concilier dans une juste mesure ces intérêts opposés, le législateur de 1875 avait admis une règle différente pour chacune des deux Chambres; mais cette différence a été effacée en grande partie par des lois postérieures.

En principe, les fonctionnaires publics sont exclus de la Chambre des députés; des exceptions sont cependant faites pour certaines fonctions qui ont un caractère essentiellement politique ou qui sont placées par leur nature dans une certaine indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif. Mais, pour ces fonctions mêmes, l'incompatibilité n'est pas complètement sup-

primée; les députés nommés ou promus à l'une d'entre elles sont soumis à la réélection. Il est cependant fait exception pour les ministres et sous-secrétaires d'État, parce que ces nominations relèvent plus des Chambres que du pouvoir exécutif.

« L'exercice des fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'État est incompatible avec le mandat de député. En conséquence, tout fonctionnaire élu député sera remplacé dans ses fonctions si, dans les huit jours qui suivront la vérification des pouvoirs, il n'a pas fait connaître qu'il n'accepte pas le mandat de député. Sont *exceptées* des dispositions qui précèdent, les fonctions de ministre, sous-secrétaire d'État, ambassadeur, ministre plénipotentiaire, préfet de la Seine, préfet de police, premier président de la Cour de cassation, premier président de la Cour des comptes, premier président de la Cour d'appel de Paris, archevêque et évêque, pasteur président de consistoire dans les circonscriptions consistoriales dont le chef-lieu compte deux pasteurs et au-dessus, grand-rabbin du consistoire central, grand-rabbin du consistoire de Paris » (L. 30 nov. 1875, art. 8).

« Sont *également exceptés* des dispositions de l'article 8 : 1° les professeurs titulaires de chaires qui sont données au concours ou sur la présentation des corps où la vacance s'est produite; 2° les personnes qui ont été chargées d'une mission temporaire. Toute mission qui a duré plus de six mois cesse d'être temporaire et est régie par l'article 8 ci-dessus » (art. 9).

« Tout député nommé ou promu à une fonction publique salariée cesse d'appartenir à la Chambre par le fait même de son acceptation; mais il peut être réélu si la fonction qu'il occupe est compatible avec le mandat de député. Les députés nommés ministres ou sous-secrétaires d'État ne sont pas soumis à la réélection » (art. 11).

**163.** — *Incompatibilité avec certaines fonctions non publiques.* — A raison de la subvention accordée par l'État aux services postaux maritimes, il est interdit aux membres de la Chambre des députés et du Sénat, sous peine de déchéance de leur mandat, de faire partie du conseil d'administration ou de surveillance de la société concessionnaire (L. 28 juin 1883, art. 10). D'autre part, l'article 5 de la loi du 20 novembre 1883 dispose que « tout député ou sénateur qui, au cours de son mandat, acceptera les fonctions d'administrateur d'une compagnie de chemin de fer, sera par ce seul fait considéré comme démissionnaire et soumis à la réélection ».

## SECTION II. — **Organisation du Sénat.**

### § 1er. — Composition du Sénat

**164.** — I. Législation. — A la différence de la loi électorale de la Chambre des députés, qui est rejetée tout entière dans le cadre de la législation ordinaire, la loi électorale du Sénat comprenait deux lois distinctes

dont l'une, la loi du 24 février 1875, avait le caractère constitutionnel, et l'autre, celle du 2 août 1875, avait le caractère de loi ordinaire. La loi revisionnelle du 14 août 1884 a fait disparaître cette anomalie que l'histoire de la Constitution pouvait seule expliquer. Cette loi a enlevé le caractère constitutionnel aux articles 1 à 7 de la loi du 24 février 1875. L'organisation du Sénat étant ainsi rentrée dans le domaine législatif ordinaire, une loi du 9 décembre 1884 a réglementé à nouveau la matière; elle forme actuellement, avec celle du 2 août 1875, la loi électorale du Sénat.

165. — II. Nombre des sénateurs. — D'après la loi du 24 février 1875, le Sénat se composait de 300 membres dont 225 élus par les départements et les colonies, et 75 élus primitivement par l'Assemblée nationale et remplacés, depuis 1875, par le Sénat lui-même. Ces derniers étaient inamovibles. La division des sénateurs en deux catégories avait été, dès l'origine, l'objet de vives critiques. Les sénateurs inamovibles, disait-on, ne relèvent que de leur conscience; or il est contraire aux conditions essentielles d'un gouvernement libre et démocratique qu'une assemblée législative soit composée pour un quart de membres dont le mandat n'a d'autre terme que leur existence, et auxquels nul n'a le droit de demander compte de leur langage ou de leurs votes. La loi du 9 décembre 1884 assigne à tous les membres du Sénat une origine unique ; elle maintient les inamovibles existants; mais, au fur et à mesure des extinctions, leurs sièges doivent être répartis entre les départements.

« Le Sénat se compose de 300 membres élus par les départements et les colonies. Les membres actuels, sans distinction entre les sénateurs élus par l'Assemblée nationale ou le Sénat et ceux qui sont élus par les départements et les colonies, conservent leur mandat pendant le temps pour lequel ils ont été nommés » (L. 9 déc. 1884, art. 1er).

Ainsi, le nombre des sénateurs est invariable; il n'est pas, comme celui des députés, susceptible d'augmenter ou de diminuer suivant le chiffre de la population.

Le département de la Seine élit 10 sénateurs, celui du Nord, 8. Dix départements en nomment chacun 5; douze autres en nomment chacun 4; cinquante-deux, chacun 3 ; les dix derniers, chacun 2. Le territoire de Belfort, les trois départements de l'Algérie, les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et des Indes françaises, élisent chacun un sénateur (art. 2).

« Dans les départements où le nombre des sénateurs est augmenté par la loi du 9 décembre 1884, l'augmentation s'effectue à mesure des vacances qui se produisent parmi les sénateurs inamovibles. A cet effet il est, dans la huitaine de la vacance, procédé en séance publique à un tirage au sort pour déterminer le département qui sera appelé à élire un sénateur » (art. 3, §§ 1 et 2).

166. — III. Mode d'élection. — La Chambre des députés étant élue au suffrage universel et direct, le même mode d'élection ne pouvait être adopté pour le Sénat, sans s'exposer à créer des pouvoirs rivaux dont les conflits auraient été sans issue. Il a donc été nécessaire de donner aux

collèges électoraux du Sénat un caractère et une constitution autres que ceux des collèges qui élisent la Chambre des députés.

« Les sénateurs sont élus au scrutin de liste, quand il y a lieu, par un collège réuni au chef-lieu du département ou de la colonie et composé : 1° des députés ; 2° des conseillers généraux ; 3° des conseillers d'arrondissement ; 4° des délégués élus parmi les électeurs de la commune, par chaque conseil municipal » (L 9 déc. 1884, art. 6). — « Dans chacun des trois départements de l'Algérie, le collège électoral se compose : 1° des députés ; 2° des membres citoyens français du conseil général ; 3° des délégués élus par les membres citoyens français de chaque conseil municipal parmi les électeurs citoyens français de la commune » (L. 2 août 1875, art. 11).

D'après les lois de 1875, chaque conseil municipal ne pouvait élire qu'un délégué. Il en résultait que la plus petite commune de France était appelée à exercer, sur la nomination du Sénat, une influence égale à celle de la capitale de la République. La loi du 9 décembre 1884 (art. 6) a fait disparaître cette anomalie. « Les conseils composés de 10 membres élisent 1 délégué ; ceux de 12 membres, 2 ; ceux de 16 membres, 3 ; ceux de 21 membres, 5 ; ceux de 23 membres, 9 ; ceux de 27 membres, 12 ; ceux de 30 membres, 15 ; ceux de 32 membres, 18 ; ceux de 34 membres, 21 ; ceux de 36 membres et au-dessus, 24. Le conseil municipal de Paris élit 30 délégués » (L. 9 déc. 1884, art. 6).

« Dans l'Inde française, les membres des conseils locaux sont substitués aux conseillers d'arrondissement. Le conseil municipal de Pondichéry élit 5 délégués. Le conseil municipal de Karikal élit 3 délégués. Toutes les autres communes élisent chacune 2 délégués. Le vote a lieu au chef-lieu de chaque établissement » *(Ib.)*.

167. — IV. Durée du mandat ; renouvellement partiel. — Si le renouvellement intégral et fréquent a l'avantage de former des assemblées en harmonie constante avec l'état de l'opinion publique et convient, pour ce motif, à la Chambre des députés, le renouvellement partiel a, de son côté, l'avantage de maintenir les traditions en donnant au mandat une durée plus longue, et d'empêcher les changements trop brusques dans les institutions. Il est donc entièrement approprié au rôle que doit remplir le Sénat.

« Les membres du Sénat sont élus pour neuf années. — Le Sénat se renouvelle tous les trois ans, conformément à l'ordre des séries de départements et colonies actuellement existantes » (L. 9 déc. 1884, art. 7).

Lors de la première application de l'article 6 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875, les départements ont été répartis en trois séries suivant l'ordre alphabétique, en plaçant dans chaque série un des départements de l'Algérie et une ou deux des colonies. Ces trois séries, désignées par les lettres A, B, C, comprennent, savoir : la série A, les trente premiers départements de l'Ain au Gard inclusivement, et, de plus, le département d'Alger ainsi que les colonies de la Guadeloupe et de la Réunion ; la série B, les vingt-neuf départements suivants, depuis la Garonne (Haute-) jusqu'à l'Oise inclusivement et, en outre, le département de Constantine et la

Martinique; enfin la série C, les vingt-huit derniers départements, de l'Orne à l'Yonne, le département d'Oran et les Indes françaises. Le tirage au sort des séries fut fait en séance publique du Sénat, le 29 mars 1876; les séries sortirent dans l'ordre suivant : B, C, A; elles sont renouvelées depuis dans le même ordre.

168. — V. Cas de vacance. — En dehors du renouvellement triennal, il y a lieu à des élections sénatoriales, lorsque, par suite d'une cause quelconque, il se produit une vacance parmi les membres du Sénat.

Il faut distinguer trois hypothèses :

169. — *Cas d'option ou d'invalidation.* — « Le sénateur élu dans plusieurs départements doit faire connaître son option au président du Sénat dans les dix jours qui suivent la déclaration de validité des ces élections. A défaut d'option dans ce délai, la question est décidée par la voie du sort et en séance publique. Il est pourvu à la vacance dans le délai d'*un mois* et par le même corps électoral. Il en est de même dans le cas d'invalidation d'une élection » (L. 2 août 1875, art. 25).

Les mots « par le même corps électoral » visent seulement les délégués des conseils municipaux, qui doivent rester les mêmes; mais ils ne s'appliquent pas aux députés, conseillers généraux ou conseillers d'arrondissement qui auraient perdu cette qualité, dans l'intervalle des deux élections, ni, par contre, à ceux qui l'auraient acquise dans le même intervalle.

170. — *Cas de décès ou de démission.* — « Il est pourvu aux vacances survenant par suite de décès ou de démission des sénateurs dans le délai de *trois mois*; toutefois, si la vacance survient dans les six mois qui précèdent le renouvellement triennal, il n'y est pourvu qu'au moment de ce renouvellement » (L. 9 déc. 1884, art. 8).

Pour compléter l'énumération, il faut y joindre l'acceptation de fonctions incompatibles avec le mandat de sénateur. En ce qui concerne le point de départ de ces divers délais, voir ce qui a été dit à propos de la Chambre des députés (n° 153).

171. — *Cas de vacances parmi les sénateurs inamovibles.* — Nous avons vu qu'il doit être procédé, dans la huitaine de la vacance, à un tirage au sort pour déterminer le département qui sera appelé à élire un sénateur en plus. « Cette élection aura lieu dans le délai de *trois mois* à partir du tirage au sort; toutefois, si la vacance survient dans les six mois qui précèdent le renouvellement triennal, il n'y sera pourvu qu'au moment de ce renouvellement. Le mandat ainsi conféré expirera en même temps que celui des autres sénateurs du département » (L. 9 déc. 1884, art. 4, §§ 4 et 5).

## § 2. — Éligibilité au Sénat

172. — I. Conditions générales. — « Nul ne peut être élu sénateur s'il n'est Français, âgé de 40 ans au moins, et s'il ne jouit de ses droits civils et politiques » (L. 9 déc. 1884, art. 4, § 1er).

Nous nous sommes déjà expliqué sur les conditions requises pour avoir la qualité de Français (n° 62). Quant à la disposition qui exige l'âge de 40 ans, elle montre bien que, dans notre Constitution, le Sénat est appelé à jouer le rôle de modérateur. La loi veut que le mandat de sénateur ne puisse être confié qu'à des hommes déjà mûris par l'expérience.

En ce qui concerne la jouissance des droits civils et politiques, il suffit, comme pour la Chambre des députés, d'avoir la jouissance du droit électoral général, lors même qu'on ne serait pas inscrit sur les listes électorales d'une commune. La loi du 2 août 1875 (art. 27) déclare, d'ailleurs, applicables à l'élection du Sénat les dispositions des articles 15 et 16, décret organique du 2 février 1852 (V. *suprà*, n°s 66 et 67).

La loi du 17 juillet 1889 sur les candidatures multiples, bien que conçue en termes généraux, n'a pas été étendue aux élections sénatoriales.

173. — II. Cas d'inéligibilité. — Ici encore l'inéligibilité est absolue ou relative, perpétuelle ou temporaire.

174. — *Inéligibilité absolue.* — Sont perpétuellement inéligibles : 1° les membres des familles ayant régné sur la France (L. 9 déc. 1884, art. 4, § 2) ; 2° les liquidés judiciaires (n° 159).

Sont inéligibles temporairement : 1° les étrangers naturalisés français qui ne peuvent, à moins d'une loi spéciale abrégeant le délai, être élus aux Chambres législatives que dix ans après le décret de naturalisation ; 2° les militaires des armées de terre et de mer qui ne peuvent être élus qu'après être rentrés dans la vie civile (L. 9 déc. 1884, art. 5, § 1er).

La loi excepte cependant de cette dernière disposition : « 1° les maréchaux de France et les amiraux ; 2° les officiers généraux maintenus sans limite d'âge dans la première section du cadre de l'état-major général et non pourvus de commandement ; 3° les officiers généraux ou assimilés placés dans la deuxième section du cadre de l'état major général ; 4° les militaires des armées de terre et de mer qui appartiennent soit à la réserve de l'armée active, soit à l'armée territoriale » (L. 9 déc 1884, art. 5).

175. — *Inéligibilité relative.* — L'article 21 de la loi du 2 août 1875, avec les modifications résultant de la loi du 9 décembre 1884, reproduit l'énumération donnée par l'article 12 de la loi du 30 novembre 1875, sauf une seule différence consistant en ce que l'inéligibilité relative, qui s'applique aux juges titulaires des tribunaux de première instance pour la Chambre des députés, n'existe pas lorsqu'il s'agit du Sénat (V. *suprà*, n° 160).

176. — III. Incompatibilités. — A l'inverse de la règle admise pour la Chambre des députés, la loi du 2 août 1875 déclarait le mandat de sénateur compatible avec toutes fonctions publiques, sauf certaines exceptions limitativement déterminées. La Chambre des députés, voulant faire disparaître cette cause d'inégalité, vota en 1883 un projet de loi qui appliquait au Sénat les mêmes incompatibilités que celles existant déjà pour les députés. Le principe de cette loi fut adopté par le Sénat, mais les deux Chambres ne purent se mettre d'accord sur certains points de détail. En attendant le vote définitif de la loi, on inscrivit dans la loi du 9 décembre 1884 une disposition transitoire relative aux incompatibilités parlementaires. Une seconde loi, également transitoire, du 26 décembre 1887, est ainsi conçue :

« Jusqu'au vote d'une loi spéciale sur les incompatibilités parlementaires, les articles 8 et 9 de la loi du 30 novembre 1875 (v. *suprà*, n° 162) seront appliqués aux élections sénatoriales. » Toutefois cette loi n'ayant pas étendu aux sénateurs l'article 11 de la loi du 30 novembre 1875, il en résulte que les sénateurs peuvent être appelés aux fonctions publiques compatibles avec le mandat de sénateur sans être soumis à la réélection.

Voir, pour les incompatibilités avec certaines fonctions non publiques, le n° 163.

## § 3. — Élections sénatoriales

177. — I. Fixation de la date des élections. — « Un décret du président de la République, rendu au moins six semaines à l'avance, fixe le jour où doivent avoir lieu les élections pour le Sénat et en même temps celui où doivent être choisis les délégués des conseils municipaux. Il doit y avoir un intervalle d'un mois au moins entre le choix des délégués et l'élection du sénateur » (L. 2 août 1875, art. 1er).

Le même décret contient convocation, à chacune de ces dates, des conseils municipaux ainsi que des collèges sénatoriaux, par application de l'article 4 du décret organique du 2 février 1852 qui attribue d'une manière générale au président de la République la convocation des collèges électoraux.

178. — II. Élection des délégués des conseils municipaux. — Les formes de cette élection sont tracées par la loi du 2 août 1875 (art. 2 à 8), sauf les modifications introduites par la loi du 9 décembre 1884.

179. — *Réunion des conseils municipaux.* — « L'heure de la réunion sera fixée par un arrêté préfectoral. Le maire notifiera par écrit cet arrêté à chacun des conseillers en indiquant le lieu de la réunion » (D. 3 janv. 1876, art. 3) (1).

« Les conseils municipaux qui ne se réuniraient pas en nombre suffisant pour délibérer seront convoqués par le maire à une seconde et, s'il y a lieu, à une troisième réunion, conformément à l'article 17 de la loi du 5 mai 1855 (aujourd'hui l'article 50 de la loi du 5 avril 1884). Le délai entre chaque convocation et le jour de la réunion est réduit à un jour franc » (L. 30 déc. 1875, art. 1er, § 3).

Les règles ordinaires édictées par la loi du 5 avril 1884 pour la tenue des séances du conseil municipal (art. 47 et suiv.) sont applicables aux réunions ayant pour objet l'élection des délégués sénatoriaux.

180. — *Désignation des délégués.* — « Dans chaque conseil municipal l'élection des délégués se fait sans débat, au scrutin secret, et, le cas échéant, au scrutin de liste, à la majorité absolue des suffrages. Après

(1) Les articles 3 et 4 de ce décret rendu lors de la première convocation des conseils municipaux pour la nomination des délégués en 1876, sont visés par les décrets de convocation postérieurs. Ces dispositions peuvent donc être considérées comme ayant un caractère permanent.

deux tours de scrutin, la majorité relative suffit et, en cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est élu. Il est procédé de même et dans la même forme à l'élection des suppléants. Les conseils qui ont 1, 2 ou 3 délégués à élire nomment un suppléant. Ceux qui élisent 6 ou 9 délégués nomment deux suppléants. Ceux qui élisent 12 ou 15 délégués nomment 3 suppléants. Ceux qui élisent 18 ou 21 délégués nomment 4 suppléants. Ceux qui élisent 24 délégués nomment 5 suppléants. Le conseil municipal de Paris nomme 8 suppléants. Les suppléants remplaceront les délégués, en cas de refus ou d'empêchement, selon l'ordre fixé par le nombre des suffrages obtenus par chacun d'eux » (L. 2 août 1875, art. 2 modif. par L. 9 déc. 1884, art. 8).

« Le choix des conseils municipaux ne peut porter ni sur un député ni sur un conseiller général, ni sur un conseiller d'arrondissement. Il peut porter sur tous les électeurs de la commune, y compris les conseillers municipaux sans distinction entre eux » (L. 2 août 1875, art. 2, § 3 et § 4).

« Dans les communes où les fonctions de conseil municipal sont remplies par une délégation spéciale instituée en vertu de l'article 44 de la loi du 5 avril 1884, les délégués et suppléants sénatoriaux seront nommés par l'ancien conseil » (L. 2 août 1875, art. 3 modif. par L. 9 déc. 1884, art. 8).

181. — *Acceptation ou refus des délégués.* — « Si les délégués n'ont pas été présents à l'élection, notification leur en est faite dans les vingt-quatre heures par les soins du maire. Ils doivent faire parvenir aux préfets, dans les cinq jours, l'avis de leur acceptation. En cas de refus ou de silence, ils sont remplacés par les suppléants, qui sont alors portés sur la liste comme délégués de la commune » (L. 2 août, 1875, art. 4 modif. par L. 9 déc. 1884, art. 8).

Les délégués élus qui assistent au vote doivent faire connaître séance tenante leur acceptation ou leur refus, qui est consigné au procès-verbal. S'ils refusent, le conseil municipal doit, avant de passer à l'élection des suppléants, pourvoir à leur remplacement. La même règle doit être suivie en ce qui concerne les suppléants présents au vote. Dans les cas où, par suite du refus des délégués ou suppléants élus, le nombre des délégués assignés à la commune ne serait pas atteint, le préfet devrait convoquer, sans aucun retard, le conseil municipal pour la désignation de nouveaux délégués.

182. — *Procès-verbal de l'élection, tableau des résultats.* — « Le procès-verbal de l'élection des délégués et des suppléants est transmis immédiatement au préfet : il mentionne l'acceptation ou le refus des délégués et suppléants ainsi que les protestations élevées contre la régularité de l'élection par un ou plusieurs membres du conseil municipal. Une copie de ce procès-verbal est affichée à la porte de la mairie » (L. 2 août 1875, modif. par L. 8 déc. 1884, art. 8).

« Un tableau des résultats de l'élection des délégués et suppléants est dressé dans la huitaine par le préfet : ce tableau est communiqué à *tout requérant* ; il peut être copié. *Tout électeur* (1) a, de même, la faculté de

(1) Par électeur, il faut entendre ici tout individu inscrit sur la liste électorale d'une des communes du département.

prendre dans les bureaux de la préfecture communication et copie de la liste, par commune, des conseillers municipaux du département et, dans les bureaux des sous-préfectures, de la liste, par commune, des conseillers municipaux de l'arrondissement » (L. 2 août 1875, art. 7).

183. — *Protestations contre l'élection des délégués.* — « Tout électeur de la commune peut, dans un délai de trois jours, adresser directement au préfet une protestation contre la régularité de l'élection. Si le préfet estime que les opérations ont été irrégulières, il a le droit d'en demander l'annulation » (L. 2 août 1875, art. 7).

« Les protestations relatives à l'élection des délégués ou des suppléants sont jugées, sauf recours au Conseil d'État, par le conseil de préfecture, et, dans les colonies, par le conseil privé. Les délégués dont l'élection est annulée parce qu'ils ne remplissent pas une des conditions exigées par la loi, ou pour vice de forme, sont remplacés par les suppléants. En cas d'annulation de l'élection d'un délégué et de celle d'un suppléant, comme en cas de refus ou de décès de l'un et de l'autre, après leur acceptation, il est procédé à de nouvelles élections par le conseil municipal, au jour fixé par un arrêté du préfet » (L. 2 août 1875, art. 8 modif. par L. 9 déc. 1884, art. 8).

La jurisprudence complète ces textes au moyen des dispositions de la loi du 5 avril 1884, relatives aux élections municipales. Elle décide que le point de départ du délai de trois jours pour former la protestation est le jour de l'élection, sans y comprendre ce jour; mais, comme l'article 7 dit que les protestations doivent être « adressées » et non déposées dans le délai de trois jours, le Conseil d'État admet qu'il suffit qu'elles aient été envoyées à la préfecture dans ce délai, quand même elles n'y seraient pas parvenues (C. d'Ét., 29 janv. 1886). Il faut aussi décider par analogie que les protestations sur lesquelles le conseil de préfecture n'a pas statué dans le délai d'un mois doivent être considérées comme rejetées et que le recours au Conseil d'État est ouvert (Cf. L. 5 avril 1884, art. 38).

Mais il n'y a pas lieu d'appliquer la règle de l'article 40, § 2, de la loi de 1884, d'après laquelle le pourvoi au Conseil d'État, en matière d'élections municipales, a un effet suspensif. L'application de cette règle paralyserait le droit d'annulation du conseil de préfecture dont la décision ne pourrait presque jamais être examinée par le Conseil d'État avant le jour de l'élection. Le délégué dont l'élection a été annulée par le conseil de préfecture ne pourra donc pas prendre part à l'élection.

184. — III. Formation de la liste électorale. — « Huit jours au plus tard avant l'élection des sénateurs, le préfet et, dans les colonies, le directeur de l'intérieur, dresse la liste des électeurs du département par ordre alphabétique. La liste est communiquée à tout requérant et peut être copiée et publiée. Aucun électeur ne peut avoir plus d'un suffrage » (L. 2 août 1875, art. 9).

La dernière disposition de cet article doit être entendue en ce sens que nul ne doit figurer plus d'une fois sur la liste, et que nul ne peut voter dans plus d'un collège. Par conséquent, l'électeur qui est en même temps député et conseiller général dans un département ne peut figurer sur la

liste qu'en l'une de ces qualités ; s'il est député dans un département et conseiller général dans un autre, il ne peut voter que dans un seul collège; mais tout électeur inscrit sur deux listes a la faculté d'opter et de voter dans l'un ou l'autre des collèges dont il fait, à des titres distincts, légalement partie.

« Les députés, les membres du conseil général ou des conseils d'arrondissement qui auraient été proclamés par les commissions de recensement, mais dont les pouvoirs n'auraient pas été vérifiés, sont inscrits sur la liste des électeurs et peuvent prendre part au vote » (L. 2 août 1875, art. 10). En effet, tant qu'une élection n'est pas annulée, elle est présumée valable et l'élu peut exercer tous les droits qu'elle lui confère. Il en serait ainsi alors même que l'élection serait attaquée devant la juridiction compétente ; la loi des 15-27 mars 1791 (art. 9) pose en principe que « l'exercice provisoire demeure à ceux dont l'élection est attaquée ».

La liste des électeurs sénatoriaux n'est pas permanente, elle est dressée seulement en vue d'une élection déterminée et cesse d'exister lorsque l'élection en vue de laquelle elle a été dressée est achevée.

185. — IV. ÉLECTION DES SÉNATEURS. — La loi du 2 août 1875 (art. 27) déclare applicables à l'élection des sénateurs, sauf les dérogations qu'elle y apporte, « toutes les dispositions de la loi électorale relatives aux formalités de l'élection ». Nous aurons donc à combiner les dispositions des décrets organique et réglementaire du 2 février 1852, avec celles de la loi du 2 août 1875.

186. — *Réunions électorales.* — « Les réunions électorales pour la nomination des sénateurs pourront être tenues depuis le jour de la promulgation du décret de convocation des électeurs jusqu'au jour du vote inclusivement. La déclaration prescrite par l'article 2 de la loi du 30 juin 1881 sera faite par deux électeurs au moins. Les formalités et prescriptions de cet article, ainsi que celles de l'article 3, seront observées. Les membres du Parlement élus ou électeurs dans le département, les électeurs sénatoriaux, délégués et suppléants, et les candidats ou leur mandataire, peuvent seuls assister à ces réunions. L'autorité municipale veillera à ce que nulle autre personne ne s'y introduise » (L. 2 août 1875, art. 16, modif. par L. 9 déc. 1884, art. 8).

187. — *Bureau électoral.* — « Le collège électoral est présidé par le président du tribunal civil du chef-lieu du département ou de la colonie. Le président est assisté des deux plus jeunes électeurs présents à l'ouverture de la séance. Le bureau ainsi composé choisit un secrétaire parmi les électeurs. Si le président est empêché, il est remplacé par le vice-président et, à son défaut, par le juge le plus ancien » (L. 2 août 1875, art. 12).

Le président du collège a seul la police de l'assemblée ; il est investi des mêmes pouvoirs que les présidents des collèges pour l'élection des députés.

Le bureau répartit les électeurs par ordre alphabétique en sections de vote comprenant au moins cent électeurs. Il nomme les présidents et scrutateurs de ces sections. Il statue sur toutes les difficultés et contestations qui peuvent s'élever au cours de l'élection, sans pouvoir toutefois s'écarter des décisions rendues en vertu de l'article 8 (*suprà*, n° 183) (art. 13).

Ainsi le bureau ne pourrait pas admettre à voter un délégué dont l'élection aurait été annulée par la juridiction compétente; mais il pourrait recevoir le vote d'électeurs omis sur les listes électorales. La déclaration en a été faite au cours de la discussion de la loi du 2 août 1875. Le bureau a d'ailleurs tous les pouvoirs qui sont conférés à tous les bureaux électoraux (V. *suprà* n° 102).

188. — *Scrutins; recensement des votes; proclamation des résultats.* — « Le premier scrutin est ouvert à huit heures du matin et fermé à midi. Le second est ouvert à deux heures et fermé à cinq heures. Le troisième est ouvert à sept heures et fermé à dix heures. Les résultats des scrutins sont recensés par le bureau et proclamés immédiatement par le président du collège électoral » (L. 2 août 1875, art. 14 modif. par L. 9 déc. 1884, art. 8).

La loi n'indiquant pas dans quelle forme sont reçus et constatés les votes des électeurs sénatoriaux, ni comment il est procédé au dépouillement, il faut se référer à cet égard aux règles générales posées en matière d'élections (V. *suprà*, n°s 104-106).

189. — *Majorité réquise.* — « Nul n'est sénateur à l'un des deux premiers tours de scrutin s'il ne réunit : 1° la majorité absolue des suffrages exprimés ; 2° un nombre de voix égal au quart des électeurs inscrits. Au troisième tour de scrutin, la majorité relative suffit, et, en cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est élu » (L. 2 août 1875, art. 15).

Ne comptent pas dans la supputation des suffrages pour le calcul de la majorité absolue : les bulletins blancs, ceux ne contenant pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se font connaître. Tous les autres bulletins entrent en compte pour fixer le nombre des suffrages exprimés, alors même qu'ils ne peuvent profiter aux candidats qui y sont dénommés: tels sont les bulletins sur papier non blanc ou portant des signes extérieurs.

190. — *Protestations ; envoi des procès-verbaux.* — Le président du collège reçoit et fait consigner au procès-verbal les réclamations ou protestations qui sont déposées séance tenante contre la régularité des opérations électorales. Il annexe au procès-verbal les pièces qui s'y rapportent, après les avoir visées *ne varietur* avec les autres membres du bureau. Les deux expéditions du procès-verbal sont remises au préfet par le président avec les listes d'émargement, les listes de pointage et la liste électorale. Une de ces expéditions est conservée dans les archives de la préfecture, l'autre est transmise au Sénat avec toutes ses annexes par l'intermédiaire du ministre de l'intérieur.

191. — *Indemnités des délégués.* — « Les *délégués* qui auront pris part à tous les scrutins recevront, sur les fonds de l'État, *s'ils le requièrent*, sur la présentation de leur lettre de convocation visée par le président du collège électoral, une indemnité de déplacement qui leur sera payée sur les mêmes bases et de la même manière que celle accordée aux jurés par les articles 35, 90 et suivants du décret du 18 juin 1811. Un règlement d'administration publique détermine le mode de taxation et de paiement de cette indemnité » (L. 2 août 1875, art. 17).

Ce règlement, qui porte la date du 26 décembre 1875, fixe à 2 fr. 50 par myriamètre parcouru, tant à l'aller qu'au retour, l'indemnité de déplacement allouée aux délégués. Il ajoute que les délégués qui désirent obtenir l'indemnité de déplacement doivent en faire la demande expresse au président du collège électoral avant la clôture de la séance.

192. — *Abstention des délégués.* — « Tout délégué qui, sans cause légitime, n'aura pas pris part à tous les scrutins ou, étant empêché, n'aura point averti le suppléant en temps utile, sera condamné à une amende de 50 francs par le tribunal civil du chef-lieu sur les réquisitions du ministère public. La même peine peut être appliquée au délégué suppléant qui, averti par lettre, dépêche télégraphique ou avis à lui personnellement délivré en temps utile, n'aura pas pris part aux opérations électorales » (L. 2 août 1875, art. 18).

Les autres électeurs sénatoriaux qui s'abstiendraient de voter ne sont passibles d'aucune peine; par contre, ils n'ont droit à aucune indemnité de déplacement.

193. — *Pénalités.* — L'article 27-2° de la loi du 2 août 1875, déclarant applicables à l'élection du Sénat toutes les dispositions de la loi électorale relatives « aux délits, poursuites et pénalités », il y a lieu de se reporter à cet égard au décret organique du 2 février 1852 (art. 31 à 52).

---

## CHAPITRE II

### FONCTIONNEMENT DES DEUX CHAMBRES

---

#### § 1er. — Sessions parlementaires

194. — I. Simultanéité de session. — Les Chambres ne sont pas permanentes; elles se réunissent dans des périodes de temps dites sessions. Le système de la permanence du Parlement adopté par les Constitutions de 1791, de l'an III et de 1848, n'est bon ni pour les Chambres qu'il pousse à légiférer sans besoin et sans motif, ni pour le Gouvernement qu'il énerve dans de perpétuels débats. Mais, la Chambre des députés et le Sénat sont les deux parties d'un même pouvoir. Le concours de ces deux Assemblées est nécessaire pour la formation de la loi; en l'absence de l'une ou de l'autre, le pouvoir législatif serait incomplet et ne pourrait faire œuvre utile. D'où la nécessité d'établir, pour les deux Chambres, des sessions simultanées. « La session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre » (L. C. 16 juillet 1785, art. 1er, § 2, *in fine).*

La même loi ajoute : « Toute assemblée de l'une des deux Chambres qui serait tenue hors du temps de la session commune est illicite et nulle de plein droit » (art. 4). Mais cette règle souffre deux exceptions : la pre-

mière est relative au cas où la Chambre des députés se trouverait dissoute au moment où la présidence de la République deviendrait vacante. Alors, « les collèges électoraux seraient aussitôt convoqués et le Sénat se réunirait de plein droit » ; mais le Sénat n'aurait, dans ce cas, qu'un pouvoir d'intérim et ne pourrait faire aucun acte de législateur. La seconde exception concerne le cas « où le Sénat serait réuni comme Cour de justice » pour juger soit le président de la République, soit les ministres, ou pour connaître d'un attentat commis contre la sûreté de l'État ; dans ce dernier cas, le Sénat ne peut exercer que des fonctions judiciaires » (L. 16 juillet 1875, art. 3 et 4).

Les sessions sont ordinaires ou extraordinaires.

195. — II. Session ordinaire. — Il n'y a qu'une session ordinaire par an. « Le Sénat et la Chambre des députés se réunissent, chaque année, le second mardi de janvier, à moins d'une convocation antérieure faite par le président de la République » (L. C. 16 juillet 1875, art. 1er, § 1er).

196. — *Ouverture et clôture de la session.* — Le président de la République a, en principe, le droit de faire la convocation ; mais, pour qu'il ne puisse pas arbitrairement retarder l'ouverture de la session, la loi constitutionnelle fixe une date précise pour la réunion des Chambres, à défaut de convocation faite par le président de la République pour une époque antérieure. Dans ce cas, la réunion a lieu de plein droit, sans décret de convocation.

« Le président de la République prononce la clôture de la session » (*Ib.*, art. 2) ; mais, ici encore, les auteurs de la Constitution actuelle n'ont pas voulu laisser au président de la République le pouvoir de restreindre à sa guise la durée de la session ordinaire.

« Les deux Chambres doivent être réunies en session cinq mois au moins chaque année » (*Ib.*, art. 1er, § 2). La clôture de la session ordinaire ne peut être prononcée par le président de la République qu'à l'expiration de ce terme légal.

197. — *Ajournements.* — « Le président de la République peut ajourner les Chambres. Toutefois, l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois, ni avoir lieu plus de deux fois dans la même session » (*Ib.*, art. 2, § 2). Il peut être utile, en effet, après des dicussions orageuses, de laisser aux esprits le temps de se calmer; mais l'ajournement ne saurait devenir un moyen d'empêcher la représentation nationale d'accomplir sa mission.

Pendant la durée de l'ajournement, les Chambres sont dans l'impossibilité légale de se réunir, et dès lors le temps de l'ajournement ne peut être compté dans le *minimum* de cinq mois exigé par la Constitution pour la session ordinaire.

D'autre part, il est admis que, même pendant la durée de la session ordinaire, les Chambres, restant maîtresses de fixer leurs séances comme elles l'entendent, peuvent s'ajourner elles-mêmes lorsqu'elles le jugent convenable. Mais cet ajournement n'a rien de commun avec celui qui est prononcé par le président de la République ; il n'est soumis à aucune condition de durée, et, comme les Chambres restent libres de se réunir, il est compté dans la période de la session ordinaire.

UNIVERSITY OF CALIFORNIA


198. — III. Sessions extraordinaires. — Les sessions extraordinaires peuvent être aussi nombreuses que les besoins l'exigent ; elles ont lieu sur la convocation du président de la République. « Il doit les convoquer si la demande en est faite, dans l'intervalle des sessions, par la majorité absolue des membres composant la Chambre » *(Ib.*, art. 2).

Par exception, les Chambres peuvent se réunir sans convocation dans trois cas : 1° elles se réunissent immédiatement et de plein droit le quinzième jour avant l'expiration normale des pouvoirs du président de la République, si, un mois avant ce terme, elles n'ont pas été convoquées en Assemblée nationale pour procéder à l'élection d'un nouveau président ; 2° elles se réunissent de même en cas de décès ou de démission du président de la République *(Ib.*, art. 3, §§ 2 et 3) ; 3° elles se réunissent de plein droit deux jours après qu'un décret du président de la République a proclamé l'état de siège pendant l'ajournement des Chambres.

## § 2. — Régime intérieur des Chambres

199. — I. Siège des deux Chambres. — L'Assemblée nationale, élue en février 1871, s'était réunie à Bordeaux. Le 10 mars suivant, elle décida, sur la proposition du Gouvernement, qu'elle transporterait à Versailles le siège de ses séances. Elle donna à cette résolution le caractère constitutionnel par l'article 9 de la loi du 25 février 1875 : « Le siège du pouvoir exécutif et des deux Chambres est à Versailles. »

En 1879, le moment parut venu de rendre à la ville de Paris la prérogative dont elle était dépouillée depuis huit ans. Les deux Chambres, réunies en Assemblée nationale, votèrent, le 19 juin 1879, l'abrogation de l'article 9 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, et un mois plus tard, il fut statué par une *loi ordinaire*, la loi du 22 juillet 1879, sur le siège du Gouvernement et des Chambres.

« Le siège du pouvoir exécutif et des deux Chambres est à Paris » (L. 22 juillet 1879, art. 1er). — « Le palais du Luxembourg et le palais Bourbon sont affectés : le premier, au service du Sénat ; le second, à celui de la Chambre des députés. Néanmoins, chacune des deux Chambres demeure maîtresse de fixer, dans la ville de Paris, le palais qu'elle veut occuper » (art. 2). — « Les divers locaux du palais de Versailles actuellement occupés par le Sénat et la Chambre des députés conserveront leur affectation. Dans le cas où, conformément aux articles 7 et 8 de la loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics, il y aura lieu à la réunion de l'Assemblée nationale, elle siègera à Versailles, dans la salle actuelle de la Chambre des députés. — Dans le cas où, conformément à l'article 9 de la loi du 24 février 1875 sur l'organisation du Sénat et à l'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics, le Sénat sera appelé à se constituer en Cour de justice, il désignera la ville et le local où il entend tenir ses séances » (art. 3).

200. — II. Publicité des séances. — « Les séances du Sénat et celles de la Chambre des députés sont publiques. Néanmoins, chaque Chambre peut

se former en comité secret sur la demande d'un certain nombre de ses membres, fixé par le règlement. Elle décide ensuite à la majorité absolue si la séance doit être reprise en public sur le même sujet » (L. 16 juillet 1875, art. 5).

Il est de l'essence du régime parlementaire que les affaires publiques soient traitées à la face du pays, et que les électeurs soient mis à même d'apprécier les actes de leurs mandataires ; aussi la publicité des séances du pouvoir législatif a-t-elle été considérée depuis 1789 comme une nécessité politique. Cette publicité se complète par les procès-verbaux et comptes rendus des débats parlementaires reproduits par le *Journal officiel*. Toutefois, il serait possible que, dans certains cas, la publicité présentât des inconvénients, et il a toujours été admis que, sur la demande d'un certain nombre de membres, la réunion pourrait avoir lieu en comité secret. D'après le règlement du Sénat, les demandes de comité secret doivent être signées de cinq membres ; d'après celui de la Chambre des députés, elles doivent être signées de vingt membres.

201. — III. Vérification des pouvoirs. — « Chacune des deux Chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection » (art. 10). — Le droit pour les Assemblées électives de vérifier les pouvoirs de leurs membres, consacré pour la première fois par la constitution de 1791, a toujours été maintenu depuis, sauf sous l'empire de la constitution de l'an VIII qui avait conféré au Sénat l'élection, au dernier degré, des membres du Tribunat et du Corps législatif. C'est un des droits les plus précieux des Assemblées politiques et une des garanties les plus efficaces de leur indépendance.

La Chambre prononce sur la validité de chaque élection. Si l'élection est reconnue régulière ou s'il n'a été relevé que des faits peu graves, non susceptibles d'influer sur les résultats, la Chambre *valide* l'élection ; dans le cas contraire, elle *invalide* l'élection. Enfin, si les faits incriminés ont une certaine gravité, mais ne sont pas complètement établis, la Chambre peut *ajourner* sa décision jusqu'à ce que les faits aient pu être vérifiés.

202. — IV. Acceptation des démissions. — L'article 10 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 ajoute que chacune des deux Chambres « peut « seule recevoir la démission de ses membres ». De là il résulte que le sénateur ou le député dont l'élection est contestée ne peut pas, en donnant sa démission, dessaisir la Chambre du droit de procéder à la vérification de ses pouvoirs. Dans diverses circonstances, la Chambre des députés a appliqué ce principe et refusé d'accepter la démission d'élus avant qu'il n'eût été statué sur la validité de l'élection.

203. — V. Bureau. — Chaque Chambre élit dans son sein : 1° un président, 2° quatre vice-présidents ; 3° des secrétaires ; 4° trois questeurs. Ces divers membres composent ce qu'on appelle les bureaux des Chambres.

« Le bureau de chacune des deux Chambres est élu chaque année pour la durée de la session, et pour toute session extraordinaire qui aurait lieu avant la session ordinaire de l'année suivante » (L. C. 16 juillet 1875, art. 11, § 1er).

Dans les deux Chambres, la première séance de chaque session ordi-

naire est ouverte sous la présidence du doyen d'âge, assisté des six plus jeunes membres présents, qui remplissent les fonctions de secrétaires. Puis, il est procédé à l'élection du bureau définitif; cette élection a lieu à la majorité absolue des suffrages exprimés, quel que soit le nombre des tours de scrutin.

En ce qui concerne spécialement la Chambre des députés, la première séance de toute nouvelle législature est également ouverte sous la présidence du doyen d'âge, assisté des six plus jeunes membres présents; puis il est procédé immédiatement, en séance publique, à l'élection d'un président et de deux vice-présidents *provisoires*. Quand les pouvoirs de la moitié plus un des membres de la Chambre ont été vérifiés, il peut être procédé à l'élection du *bureau définitif*. Le président fait alors connaître au Sénat et au président de la République que la Chambre des députés est constituée.

204. — VI. Règlement intérieur. — Le droit pour les Chambres législatives de se tracer à elles-mêmes des règles pour l'ordre de leurs travaux et la police de leurs séances est une condition essentielle du régime parlementaire. Ce droit, supprimé sous le second Empire, fut rétabli par le sénatus-consulte du 8 septembre 1869. Depuis la constitution de 1875, chacune des deux Chambres a voté son règlement intérieur, après entente sur les points qui concernaient leurs rapports réciproques. Celui du Sénat porte la date du 10 juin 1876, et celui de la Chambre des députés, la date du 16 juin de la même année. Ils ont été l'objet de quelques modifications postérieurement à leur vote.

D'après le règlement des deux Chambres, toute proposition faite en vue de la modification du règlement doit subir trois lectures.

205. — VII. Division des Chambres en bureaux. — Pour faciliter la préparation de leurs travaux, les deux Chambres se divisent en bureaux, c'est-à-dire en un certain nombre de groupes (neuf pour le Sénat et onze pour la Chambre des députés), qui sont tirés au sort par le président de chaque Chambre en séance publique, au commencement de la séance d'ouverture et renouvelés de la même manière chaque mois. Les bureaux, une fois constitués, nomment chacun leur président et leurs secrétaires. Ils nomment aussi un certain nombre de leurs membres pour faire partie soit des commissions annuelles de comptabilité et de finances, soit des commissions mensuelles d'initiative parlementaire, d'intérêt local, des pétitions et congés, soit enfin des diverses commissions chargées d'étudier tous les projets et propositions de loi qui sont soumis au vote des deux Assemblées.

206. — VIII. Indemnité parlementaire. — La gratuité du mandat législatif pourrait écarter du Parlement des citoyens dignes d'en faire partie, mais ne disposant pas des loisirs que donne la fortune. Il est donc juste qu'une indemnité soit attribuée aux membres de la représentation nationale. C'est le principe qui a été adopté par toutes les constitutions républicaines et même par quelques constitutions monarchiques. En France, depuis 1789, les fonctions législatives n'ont été gratuites que sous la Restauration et la monarchie de Juillet.

« Les *députés* reçoivent une indemnité. Cette indemnité est réglée par

les articles 96 et 97 de la loi du 15 mars 1849 et par les dispositions de la loi du 16 février 1872 » (L. 30 nov. 1875, art. 17).

La loi du 15 mars 1849 fixe le montant de l'indemnité à 9,000 francs par an. Les représentants envoyés des colonies reçoivent, en outre, l'indemnité de passage pour l'aller et retour. L'indemnité peut être saisie, même en totalité.

La loi du 16 février 1872 règle, au point de vue de l'indemnité, la situation des fonctionnaires députés. Les députés qui remplissent une fonction compatible avec leur mandat, touchent, comme les autres, l'indemnité législative, mais sans pouvoir cumuler cette indemnité avec le traitement attaché à la fonction. Si le chiffre de l'indemnité est supérieur à celui du traitement du fonctionnaire, le traitement est ordonnancé, en totalité, au profit du Trésor. Si le chiffre du traitement est supérieur à celui de l'indemnité, le fonctionnaire ne touche que la portion de traitement net excédant l'indemnité. L'interdiction du cumul ne s'applique pas aux pensions de retraite civiles et militaires, au traitement des officiers généraux admis dans le cadre de réserve, aux traitements de la Légion d'honneur, aux rentes viagères de la médaille militaire, etc.

« Les *membres du Sénat* reçoivent la même indemnité que ceux de la Chambre des députés » (L. 2 août 1875, art. 26). — A première vue, on pourrait croire — et c'est, en effet, l'interprétation qui avait tout d'abord été admise — que les membres des deux Chambres sont, au point de vue de l'indemnité, placés dans une situation tout à fait identique. Cependant un membre du Sénat, qui jouissait d'un traitement d'activité comme officier, ayant prétendu pouvoir cumuler ce traitement avec l'indemnité de sénateur, la question fut soumise au Conseil d'État qui, par arrêt du 26 janvier 1877, décida que la loi du 16 février 1872 n'était pas applicable aux membres du Sénat.

A deux reprises différentes, la Chambre des députés a voté des propositions tendant à établir, à ce point de vue, l'égalité entre les deux Chambres; mais ces propositions n'ont pas été suivies d'un vote du Sénat.

### § 3. — Prérogatives parlementaires

207. — I. Immunité parlementaire. — « Aucun membre de l'une des deux Chambres ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou des votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions » (L. C. 16 juillet 1875, art. 13). — Cette disposition est complétée par l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881, qui déclare non susceptibles d'ouvrir une action en justice « les discours tenus dans le sein des deux Chambres, ainsi que les rapports et toutes autres pièces imprimées par l'ordre de l'une des deux Chambres ».

Les représentants du pays ne doivent pas être retenus dans l'accomplissement de leur mandat par la crainte de poursuites qui seraient dirigées contre eux à raison d'opinions qu'ils auraient exprimées dans le sein des Chambres, soit par écrit, soit verbalement. Ils doivent jouir de la plus

grande indépendance pour faire connaître leur pensée sur les personnes et sur les choses. S'ils sortent des limites convenables, c'est au président de la Chambre qu'il appartient de les rappeler à l'ordre et de leur appliquer les pénalités prévues par le règlement ; mais ils ne sauraient être l'objet d'aucune action judiciaire devant les tribunaux.

208. — II. Inviolabilité parlementaire. — Lorsque, pendant l'exercice de son mandat, un membre de la représentation nationale est accusé d'un crime ou d'un délit, deux intérêts également graves sont en présence : l'intérêt de la vindicte publique qui exige que le coupable soit puni, et l'intérêt de la souveraineté sociale qui s'oppose à ce qu'un représentant soit mis, par la nécessité de sa défense personnelle, dans l'impossibilité de remplir son mandat. Sans entraver l'action de la justice, il était nécessaire de donner au pouvoir législatif le moyen de protéger ses membres contre des poursuites dénuées de fondement ou inspirées par la passion politique. « Aucun membre de l'une ou l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle, qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit » (L. C. 16 juillet 1875, art. 14, § 1er).

Ainsi, cette prérogative n'existe que « pendant la durée de la session » ; de sorte que le cours de la justice n'est que momentanément suspendu. Elle n'existe qu'en « matière criminelle ou correctionnelle », ce qui exclut les poursuites en matière de simple police et, à plus forte raison, les poursuites à fins civiles. La jurisprudence décide même qu'un membre de l'une ou de l'autre Chambre peut, sans autorisation, être cité devant la juridiction répressive comme civilement responsable d'un fait commis par un tiers. Enfin, la nécessité de l'autorisation n'existe pas dans le cas de « flagrant délit », parce qu'alors la culpabilité est suffisamment établie par les faits.

L'inviolabilité couvre les membres du Parlement du jour où ils sont proclamés par la commission de recensement, lors même que leur admission n'aurait pas encore été prononcée par la Chambre à laquelle ils appartiennent. Il y a, en effet, présomption de validité tant que l'élection n'est pas annulée.

La demande en autorisation de poursuites est formée par le procureur général et transmise par l'intermédiaire du garde des sceaux au président de la Chambre à laquelle appartient le membre contre lequel les poursuites sont dirigées. En matière correctionnelle, elle peut être formée directement par un particulier.

La Chambre, saisie de la demande en poursuites, n'a pas à apprécier le caractère précis des faits reprochés à l'un de ses membres, ni la réalité des accusations formulées ; en le faisant, elle empiéterait sur les attributions du pouvoir judiciaire. Elle doit examiner uniquement si la poursuite est loyale, sincère, si elle n'est pas dictée par des motifs politiques, si elle n'a pas pour but caché d'arracher un représentant à son siège.

Les poursuites intentées contre un membre de l'une ou de l'autre Chambre, à une époque où l'autorisation n'est pas nécessaire, peuvent être continuées pendant la durée de la session. De même, la détention préventive ou l'emprisonnement résultant d'une condamnation ne cesse pas de plein

droit lorsque les Chambres sont réunies. Toutefois, la Chambre à laquelle appartient le membre poursuivi ou incarcéré est investie d'un droit qui est le corollaire et le complément de l'inviolabilité. « La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue, pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert » (L. C. 16 juillet 1875, art. 14, § 2).

209. — III. Déchéance des membres du Parlement. — L'article 28 du décret organique du 2 février 1852 déclare déchu de la qualité de député tout membre de la Chambre des députés qui, pendant la durée de son mandat, a été frappé d'une condamnation emportant privation du droit d'être élu ; d'autre part, l'article 27 de la loi du 2 août 1875 déclare applicables à l'élection du Sénat toutes les dispositions de la loi électorale relatives « aux cas d'indignité et d'incapacité ». La déchéance résultant de l'article 28 du décret organique s'applique donc aux sénateurs comme aux députés.

« La déchéance est prononcée par la Chambre sur le vu des pièces justificatives. » Elle ne résulte pas de plein droit de la condamnation, et ses effets ne se produisent qu'à partir de la décision de la Chambre intéressée.

La déchéance est prononcée, non seulement à la suite d'une condamnation contradictoire, mais encore à la suite d'une condamnation par contumace. On a soutenu que la déchéance, qui est, en général, perpétuelle, ne pouvait résulter d'une condamnation provisoire qui tombe lorsque le contumax se représente ou est arrêté; mais la condamnation constitue, même dans ce cas, une présomption très grave de culpabilité, et il a été établi par divers précédents qu'elle peut entraîner la déchéance.

210. — IV. Indépendance du mandat électif. — Nous avons déjà indiqué (n° 21) que la délégation résultant de l'élection diffère en plusieurs points du mandat tel qu'il est défini par la loi civile ou commerciale, et que notamment l'élu doit conserver son indépendance entière vis-à-vis des électeurs. La règle a été posée par la constitution de 1791 en ces termes : « Les représentants nommés dans les départements ne sont pas les représentants d'un département particulier, mais de la nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat. » Depuis lors, le mandat impératif a été prohibé par la plupart de nos lois constitutionnelles ou électorales. La loi du 30 novembre 1875 (art. 13) dispose que « tout mandat impératif est nul et de nul effet ». Il en résulte, d'une part, que le mandat impératif est lui-même une violation de la loi, violation qui a paru quelquefois suffisante pour invalider l'élection ; d'autre part, que l'exécution forcée d'un pareil mandat ne peut être obtenue par aucune voie légale et que les divers moyens qui pourraient être tentés dans ce but, comme une démission signée d'avance, sont frappés d'une nullité absolue. C'est à l'élu seul qu'il appartient d'apprécier s'il aime mieux manquer à ses convictions ou à ses promesses,

211. — V. Sécurité des Chambres. — La prérogative, dans ce cas, consiste en une certaine dérogation à l'article 3 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 qui donne au président de la République la disposition de la force armée.

« Les présidents du Sénat et de la Chambre des députés sont chargés

de veiller à la sûreté intérieure ou extérieure de l'Assemblée qu'ils président. A cet effet, ils ont le droit de requérir la force armée et toutes les autorités dont ils jugent le concours nécessaire. Les réquisitions peuvent être adressées directement à tous officiers, commandants ou fonctionnaires qui sont tenus d'y obtempérer immédiatement sous les peines portées par les lois. Les présidents du Sénat et de la Chambre des députés peuvent déléguer leur droit de réquisition aux questeurs ou à l'un d'eux » (L. 22 juillet 1879, art. 5).

Ce droit de *réquisition directe* se justifie par cette considération que, si le Parlement était appelé à se défendre contre un coup d'État, ce n'est pas en s'adressant au ministre de la guerre, nécessairement complice de cet attentat, que les Chambres seraient en mesure de pourvoir à leur sûreté.

Malgré ces mesures, il pourrait arriver que la représentation nationale fût violemment dispersée ou empêchée de se réunir. Pour parer à cette éventualité, la loi du 15 février 1872 dispose que, dans ce cas, les conseils généraux s'assembleront immédiatement et de plein droit au chef-lieu de chaque département et qu'ils pourvoiront d'urgence au maintien de la tranquillité publique jusqu'à la constitution d'une Assemblée composée de deux délégués élus par chaque conseil général et chargée de pourvoir provisoirement à l'administration générale et de prendre pour toute la France les mesures urgentes que nécessite le maintien de l'ordre et spécialement celles ayant pour objet de rendre aux Chambres la plénitude de leur indépendance. Cette loi, dite *loi Tréveneuc*, du nom du député qui l'avait proposée, n'est pas visée dans les lois constitutionnelles ; certains auteurs pensent qu'elle doit être considérée comme abrogée.

---

## CHAPITRE III

### ATTRIBUTIONS DES DEUX CHAMBRES

---

212. — Division. — Les attributions des deux Chambres sont, en principe, les mêmes ; elles peuvent être divisées en cinq catégories : attributions législatives, constituantes, gouvernementales, administratives, et enfin judiciaires. Le Sénat a, en outre, quelques attributions spéciales.

#### § 1er. — Attributions législatives

213. — I. Confection de la loi. — La loi proprement dite est toute règle générale et obligatoire votée par les deux Chambres.

214. — *Initiative de la loi.* — Le droit d'initiative, c'est-à-dire le droit de soumettre un projet de loi aux délibérations du Parlement, appartient

concurremment au président de la République et à chacun des membres des deux Chambres (L. C. 24 fév. 1875, art. 8; L. C. 25 fév. 1875, art. 3, § 1er).

Les projets de loi émanant de l'initiative parlementaire prennent le nom de *propositions de loi;* ceux qui émanent de l'initiative du Gouvernement conservent le titre de *projets de loi*. L'élaboration des uns et des autres varie en quelques points.

D'après les règlements parlementaires, les *propositions de loi* doivent être formulées par écrit et précédées d'un exposé des motifs. Elles sont remises au président qui, après en avoir donné connaissance à la Chambre, les renvoie à l'examen de la commission d'initiative parlementaire. Cette commission n'examine pas au fond les propositions qui lui sont renvoyées; elle a seulement à apprécier s'il y a opportunité, convenance ou utilité à s'en occuper. Elle présente, dans la quinzaine, un rapport sommaire et conclut à la *prise en considération*, au *rejet* pur et simple, ou à la *question préalable*. Si la prise en considération est votée, la proposition est renvoyée aux bureaux qui nomment une commission spéciale chargée de l'étudier.

Les *projets de loi* présentés au nom du Gouvernement sont déposés par un des ministres sur le bureau de la Chambre, après lecture, s'il y a lieu. Ils sont précédés d'un exposé des motifs. Le président de la Chambre en ordonne l'impression, la distribution et le renvoi, soit aux bureaux, soit à une commission déjà existante, nommée pour étudier des propositions traitant du même objet. Les projets de loi ne sont soumis ni à l'examen préalable par une commission d'initiative, ni à la prise en considération.

Ces deux formalités sont également supprimées pour les propositions de loi, lorsque l'urgence a été déclarée par la Chambre.

215. — *Droit d'amendement.* — On appelle ainsi le droit qui appartient à chaque membre du Parlement de proposer des modifications aux projets ou propositions de lois dont les Chambres sont saisies; il est une conséquence du droit d'initiative. Tout amendement doit être rédigé par écrit et déposé entre les mains du président qui le transmet à la commission chargée d'examiner le projet de loi. Les auteurs des amendements ont le droit d'être entendus par la commission.

216. —*Élaboration, discussion et vote de la loi.* — Après le renvoi aux bureaux, les projets et propositions de loi suivent une procédure identique. Les bureaux nomment des commissaires qui composent la commission chargée de l'examen au fond. Le travail d'examen terminé, la commission charge un de ses membres de résumer ses propositions dans un rapport à la Chambre. Ce rapport est déposé sur le bureau de l'Assemblée en séance publique. Le président en ordonne l'impression et la distribution; toutefois, la Chambre peut en demander la lecture immédiate.

La discussion des conclusions du rapport est inscrite, sur la proposition du président, à l'ordre du jour des séances publiques de la Chambre. Elle ne peut avoir lieu, au plus tôt, que vingt-quatre heures après la distribution du rapport, à moins qu'il n'y ait eu déclaration d'urgence. Dans ce cas, la discussion peut avoir lieu immédiatement.

Aucun projet, aucune proposition de loi, sauf les cas d'urgence, n'est voté définitivement qu'après deux délibérations, à des intervalles qui ne peuvent être moindres de cinq jours. Par exception, les lois de finances et d'intérêt local ne sont soumises qu'à une seule délibération.

217. — *Transmission des projets votés.* — Lorsqu'une proposition ou un projet de loi est voté par une Chambre, il doit être transmis à l'autre Chambre pour subir une nouvelle épreuve législative. La seconde élaboration a lieu dans les mêmes formes que la première ; mais il n'y a pas de prise en considération préalable et les propositions de loi sont renvoyées de droit aux bureaux qui nomment une commission spéciale pour les examiner. Dans le cas où la première Chambre a déclaré l'urgence, la seconde Chambre doit être consultée sur la question d'urgence.

Si la seconde Chambre adopte sans modification les projets de loi votés par la première, le président de la seconde Chambre transmet la loi au président de la République, par l'intermédiaire du ministre compétent. Mais, lorsque des modifications ont été introduites par la seconde Chambre, les projets doivent être renvoyés à la première Chambre, qui délibère sur la nouvelle rédaction, et ainsi de suite jusqu'à ce que les deux Chambres se soient mises d'accord sur une rédaction commune.

218. — *Conférences parlementaires.* — En vue de faciliter cet accord, chaque Chambre peut nommer dans son sein une *Commission* de onze membres. Les deux commissions entrent en conférence ; si elles tombent d'accord sur un texte commun, chaque commission fait un rapport à l'Assemblée dont elle fait partie et les Chambres délibèrent sur la nouvelle rédaction.

Si l'une des Chambres a repoussé la proposition d'une conférence, et de même si les commissions ne tombaient pas d'accord, ou si l'une des deux Chambres persistait dans sa première résolution, le projet ne pourrait être porté à l'ordre du jour avant le délai de deux mois que sur l'initiative du Gouvernement.

219. — II. Interprétation de la loi. — En vertu de la règle *Ejus est interpretari cujus est condere*, le législateur a toujours le droit d'interpréter la loi, et l'interprétation qu'il donne, à la différence de l'interprétation doctrinale ou même de l'interprétation judiciaire, revêt l'autorité qui s'attache à la loi en général ; elle est désormais obligatoire pour les tribunaux qui doivent en faire l'application.

Le droit d'interpréter législativement la loi ne peut appartenir, en principe, qu'au législateur lui-même. C'est la règle qui était admise dans l'ancien Droit et qui fut rappelée par loi des 16-24 août 1790 (tit. II, art. 12). Néanmoins, ce droit fut conféré au Conseil d'État par la loi du 5 nivôse an VIII, et, à partir de ce moment, le Conseil d'État rendit de nombreux avis qui ont la même force que la loi elle-même. La loi des 28-30 juillet 1828 rendit au pouvoir législatif le droit d'interpréter la loi par voie réglementaire, mais, en fait, le pouvoir législatif n'a presque jamais usé de ce droit.

220. — III. Force obligatoire de la loi. — La loi est un acte de souveraineté qui s'impose à tous, même lorsque son exécution peut causer des

dommages à des particuliers. Il appartient alors au législateur lui-même d'apprécier, d'après la gravité des dommages et les ressources de l'État, dans quelle mesure il peut être accordé une compensation; mais aucun recours n'est légalement ouvert contre les actes législatifs, soit par la voie directe de l'action en annulation, soit même sous la forme indirecte d'une action en indemnité (C. d'État, 15 nov. 1894).

221. — IV. Abrogation de la loi. — Les lois, étant l'expression de nécessités passagères, sont susceptibles d'être modifiées selon les besoins et les degrés de civilisation d'un peuple. On appelle *abrogation* le retrait d'une loi existante.

Une loi ne peut régulièrement être abrogée que par l'autorité qui l'a faite. Ainsi, une loi constitutionnelle doit être abrogée par le pouvoir constituant, et une loi ordinaire, par le pouvoir législatif.

L'abrogation est *expresse* quand elle résulte d'une disposition formelle de la loi; elle est *tacite* quand une loi nouvelle contient des dispositions inconciliables avec celles des lois antérieures. Dans les deux cas, la loi ancienne disparaît pour faire place à la loi nouvelle.

222. — V. Décrets-lois. — A diverses époques, des dispositions formulées sous le nom de *décrets* ont réglé des matières qui sont du domaine de la loi.

C'est ce qui s'est produit après chacune des révolutions accomplies depuis 1789, et notamment du 24 février 1848 au 4 mai suivant, du 2 décembre 1851 jusqu'au jour de la mise en exécution de la constitution du 14 janvier 1852; enfin du 4 septembre 1870 au 12 février 1871. A chacune de ces époques, les pouvoirs politiques ont été dispersés, une souveraineté de fait s'est établie et a été acceptée comme souveraineté de droit. On donne le nom de *décrets-lois* aux décisions prises par ces pouvoirs passagers pour modifier les lois ou statuer sur des matières d'ordre législatif. Ces décrets ne peuvent être modifiés aujourd'hui que par des lois.

223. — VI. Règles spéciales aux lois de finances. — Les lois de finances sont, d'une manière générale, toutes celles qui concernent les recettes et les dépenses de l'État, des départements et des communes. Or, l'impôt formant la plus grosse part des revenus publics, il est naturel qu'il soit d'abord consenti par la Chambre des députés qui est la représentation la plus directe du pays. La constitution actuelle, reprenant une disposition écrite dans les chartes de 1814 et de 1830 et même dans la constitution de 1870, stipule que « les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elle » (L. C. 24 fév. 1875, art. 8).

Cette disposition a fait naître entre le Sénat de la Chambre des députés, au sujet du vote annuel de la loi du budget, une difficulté qui a été l'objet de longues discussions. La Chambre des députés prétendait que, seule, elle possédait la plénitude des droits budgétaires et que le Sénat ne pouvait exercer sur les finances publiques qu'un pouvoir de contrôle; que celui-ci, n'ayant pas l'initiative, n'avait pas le droit d'amender le budget voté par la Chambre, qu'il pouvait le rejeter en bloc ou réduire certains crédits, mais non rétablir un crédit supprimé par la Chambre. Le Sénat

soutenait, au contraire, que l'article 8 n'établit, pour les lois de finances, aucune exception au principe de l'égalité des droits entre les deux Chambres dans la confection des lois, qu'il prescrit seulement un ordre de priorité dans la présentation et la délibération des lois de finances; que le Sénat a dès lors le droit absolu d'amender le budget, soit pour supprimer, soit pour augmenter les crédits votés par la Chambre.

Ce désaccord pouvait avoir des conséquences graves. De toutes les lois, celle du budget est la seule dont le vote ne puisse être différé sans suspendre le fonctionnement de tous les services publics. Mais, grâce à l'esprit de conciliation des deux Chambres, le désaccord n'a pas dégénéré en conflit; il s'est toujours résolu par des concessions mutuelles, et, en fait, le Sénat n'a jamais rétabli un crédit supprimé deux fois par la Chambre.

Une question qui s'est aussi posée à propos de la loi du budget est celle de savoir si des services publics organisés par le législateur peuvent être supprimés ou restreints par voie budgétaire, en supprimant ou en diminuant le crédit qui leur était affecté. Ce procédé a été parfois employé; mais il doit être considéré comme irrégulier et contraire aux principes d'une bonne législation. Les lois qui touchent à l'organisation des services, celles qui engagent des réformes complexes, ne peuvent être utilement étudiées à propos de la loi du budget; elles seraient ainsi privées de la garantie d'études faites par des commissions spéciales et d'une double délibération dans chacune des deux Chambres. De plus, le budget devant être voté à époque fixe, l'une des Chambres pourrait se trouver réduite à l'alternative ou de donner son adhésion à une réforme qu'elle réprouve ou de rejeter le budget et d'arrêter ainsi la marche des services.

## § 2. — Attributions constituantes

224. — I. Revision constitutionnelle. — Toutes les constitutions françaises, à l'exception des chartes de 1814 et de 1830, ont admis le principe d'une revision possible des lois constitutionnelles, en entourant toutefois cette revision de formes solennelles destinées à empêcher qu'on ne porte imprudemment la main sur la loi fondamentale du pays. La clause de revision est contenue dans la loi du 25 février 1875, qui dispose : « Les Chambres auront le droit, par délibérations séparées, prises dans chacune à la majorité absolue des voix, soit spontanément, soit sur la demande du président de la République, de déclarer qu'il y a lieu de reviser les lois constitutionnelles. Après que chacune des deux Chambres aura pris cette résolution, elles se réuniront en Assemblée nationale pour procéder à la revision » (art. 8, §§ 1 et 2).

225. — *Initiative de la revision.* — D'après les dispositions qui précèdent, la revision peut être provoquée, soit par le président de la République, soit par les Chambres sur la proposition d'un ou plusieurs de leurs membres et même sans aucune intervention du Gouvernement ; mais, dans l'un et l'autre cas, elle ne peut avoir lieu qu'après une délibération con-

forme prise à cet effet dans chaque Chambre à la majorité absolue des voix.

Si le président de la République jugeait la revision inopportune, aurait-il quelque moyen de s'y opposer? La constitution est muette à cet égard. Il n'est pas douteux qu'il pourrait la combattre par ses ministres quand elle viendrait en discussion dans l'une et l'autre Chambre, qu'il pourrait même, avant qu'elle ne fût votée, ajourner les Chambres pour gagner du temps et assurer en cette grave matière plus de calme et de réflexion; mais il ne semble pas qu'il puisse demander une nouvelle délibération ou même retarder la réunion de l'Assemblée nationale.

226. — *Assemblée nationale.* — La revision est confiée à une Assemblée nationale, ou Congrès, formée par la réunion du Sénat et de la Chambre des députés. L'Assemblée nationale se réunit de plein de droit et sans convocation du président de la République après que chacune des Chambres a pris la résolution prescrite par la loi constitutionnelle. Le bureau de l'Assemblée est composé des présidents, vice-présidents et secrétaires du Sénat (L. 16 juillet 1875, art. 11, § 2). Il y a là pour le Sénat un droit de préséance qui compense, dans une certaine mesure, son infériorité numérique. Les séances ont lieu à Versailles, dans l'ancienne salle de la Chambre des députés (L. 22 juillet 1879, art. 3, § 2). La constitution de 1875 a négligé de dire quel règlement serait applicable aux travaux du Congrès et à sa discipline. Lorsqu'elle s'est réunie en 1879 et en 1884, l'Assemblée nationale a adopté le règlement de l'Assemblée constituante de 1848.

227. — *Pouvoirs de l'Assemblée.* — L'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 ne traçant aucune limite au droit de revision, on aurait pu en conclure, ainsi que l'avait d'ailleurs déclaré le rapporteur de la loi, que l'Assemblée de revision pourrait changer même la forme du Gouvernement. Mais la loi constitutionnelle du 14 août 1884 a paré à ce danger en disposant que « la forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de revision » (art. 2, § 2).

Ce texte a fait disparaître le principal intérêt d'une question qui avait été vivement agitée, celle de savoir si les Chambres peuvent, dans leurs résolutions préliminaires, limiter les points qui, à l'exclusion de tous autres, seront soumis aux délibérations de l'Assemblée nationale chargée de faire la revision. Les uns disent : Le consentement des deux Chambres étant exigé pour la réunion de l'Assemblée nationale, la revision ne peut s'opérer que dans la mesure où ce consentement a été donné. Les autres soutiennent que l'Assemblée qui, dans notre système constitutionnel, représente au plus haut degré la souveraineté nationale, ne pourrait, à moins d'un texte formel, être limitée dans ses délibérations par des pouvoirs inférieurs. En fait, les revisions faites en 1879 et en 1884 ont été décidées sous la forme limitée et les questions non comprises dans les résolutions conformes des deux Chambres ont été écartées par la question préalable.

228. — II. Lois de revision. — « Les délibérations portant revision des lois constitutionnelles, en tout ou en partie, devront être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale » (L. C. 25 fév. 1875, art 8, § 3). Comment doit être calculée la majorité dont il s'agit?

Il est certain que, pour déterminer le *quorum*, il faut faire entrer en ligne de compte les membres qui s'abstiennent ou qui sont absents, mais ne faut-il pas défalquer les membres décédés ou démissionnaires? Il semble qu'on devrait répondre affirmativement; cependant la question a été résolue en sens contraire à deux reprises différentes en 1879 et en 1884. Le texte a été interprété comme s'appliquant à la majorité absolue des membres dont l'Assemblée nationale serait composée s'il n'existait aucune vacance dans l'une et l'autre Chambre.

Les lois revisionnelles ne sont soumises qu'à une seule délibération. La promulgation en est faite, comme pour les lois ordinaires, par le pouvoir exécutif; mais, la loi ne fixant aucun délai, il faut en conclure qu'elles doivent être promulguées aussitôt que possible. Du reste, la promulgation n'est, à l'égard de ces lois, qu'une affaire de forme : elles deviennent définitives du jour où elles ont été votées dans leur ensemble.

## § 3. — Attributions gouvernementales

229. — I. Division. — Le principe de la séparation des pouvoirs ne s'oppose pas d'une manière absolue, avons-nous dit (n° 41), à ce que le pouvoir législatif soit associé, dans une certaine mesure, à l'œuvre du pouvoir exécutif, et réciproquement. Dans certains cas, les Chambres participent directement à l'action gouvernementale; dans d'autres cas, elles ne font qu'exercer un contrôle sur le pouvoir exécutif.

230. — II. Participation directe au gouvernement. — Les Chambres sont investies de certains attributions qui, sous divers régimes, ont appartenu au pouvoir exécutif mais dont l'exercice a paru aux auteurs de la constitution actuelle intéresser à un trop haut degré la sécurité et l'indépendance du pays, pour être livré entièrement à ce dernier pouvoir. Ces attributions concernent : 1° la déclaration de guerre ; 2° la déclaration de l'état de siège; 3° l'approbation de certains traités ; 4° la cession et l'acquisition de territoires.

231. — *Déclaration de guerre.* — La constitution de 1791 portait que la guerre ne peut être déclarée que par un décret du pouvoir législatif rendu sur la proposition du roi et sanctionné par lui. La déclaration de guerre nécessitait donc l'accord préalable des deux pouvoirs. La constitution de 1793 réservait au Corps législatif seul le pouvoir de déclarer la guerre; on sait qu'elle ne fut pas appliquée. La constitution de l'an III revint au système établi en 1791; celle de l'an VIII contenait au fond le même principe, mais ce principe fut constamment violé sous le Consulat et l'Empire. Les chartes de 1813 et de 1814, ainsi que les constitutions de 1852 et 1870 donnaient au chef de l'État le droit propre et personnel de déclarer la guerre, sauf la nécessité pour le Gouvernement d'avoir recours au pouvoir législatif pour obtenir les crédits nécessaires. La constitution de 1875 est revenue à peu près au principe posé en 1791; elle donne au président de la République le pouvoir de déclarer la guerre, mais il lui faut l'assentiment préalable des deux Chambres.

232. — *Déclaration de l'état de siège.* — On distingue deux sortes d'état de siège : d'une part, l'état de siège *effectif* qui résulte uniquement de circonstances de guerre et peut être prononcé par l'autorité militaire ; d'autre part, l'état de siège *fictif* ou *politique* qui peut être prononcé en vue de pourvoir à la sûreté intérieure ou extérieure de l'État. La constitution de 1852 avait réservé au président de la République le droit de déclarer l'état de siège et il en fut fait un fréquent usage pendant toute la durée de l'Empire. Pour empêcher le renouvellement de cet abus, la loi du 3 avril 1878 a placé la déclaration de l'état de siège dans les attributions du pouvoir législatif.

Néanmoins le président de la République conserve le droit de déclarer *provisoirement* l'état de siège dans deux cas *exceptionnels* que nous indiquerons plus loin (V. *infra*, n° 273).

233. — *Approbation de certains traités.* — Dans les constitutions françaises, trois systèmes ont été successivement appliqués en ce qui concerne la conclusion des traités diplomatiques avec les puissances étrangères. Les constitutions de 1791, de l'an III, de l'an VIII et celle de 1848 posaient en principe que le droit de consentir définitivement les traités ne peut appartenir qu'au pouvoir législatif. Les chartes de 1814 et de 1830 ainsi que les constitutions de 1852 et de 1870 reconnaissaient, au contraire, au chef de l'État le droit non seulement de négocier les traités, mais encore de les conclure définitivement, sans aucune intervention du pouvoir législatif. La constitution actuelle a admis une solution intermédiaire. En principe, elle donne au président de la République le droit de négocier et de ratifier les traités, mais elle réserve l'approbation du pouvoir législatif pour diverses catégories de traités à raison de leur importance : « Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres » (L. C. 16 juillet 1875, art. 8).

234. — *Cession et acquisition de territoires.* — L'article qui vient d'être cité ajoute : « Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. » Cette disposition a une portée générale. Elle s'applique non seulement aux modifications de territoires qui seraient consenties par des traités, mais encore aux adjonctions qui résulteraient de l'occupation de territoires déserts ou habités seulement par des peuplades sauvages n'ayant aucun organisme politique avec lequel il soit possible de conclure des traités réguliers.

235. — III. Contrôle des actes du Gouvernement. — Les moyens par lesquels ce contrôle s'exerce sont : les comptes rendus des ministres, les questions, les interpellations et les enquêtes parlementaires.

236. — *Comptes rendus des ministres.* — De nombreuses lois obligent les ministres à rendre compte de l'exercice de leurs fonctions et particulièrement de l'emploi des crédits ouverts par la loi du budget. Spécialement, le ministre des affaires étrangères est tenu de transmettre, chaque année, aux Chambres le recueil imprimé des pièces diplomatiques qui peuvent être, sans inconvénient, livrées à la publicité. C'est le recueil auquel on donne, dans la pratique, le nom de *Livre jaune*. En dehors de ces

comptes rendus, chaque Chambre peut demander aux ministres la communication de documents qui peuvent être utiles à la solution de questions pendantes.

237. — *Questions.* — Tout membre de chacune des deux Chambres peut adresser verbalement aux ministres des questions sur tel ou tel acte du Gouvernement ou de l'Administration. Le ministre auquel la question est adressée et qui a dû être prévenu avant la séance, peut y répondre immédiatement ou demander un certain temps pour en étudier l'objet; il n'est même pas tenu d'y répondre s'il juge que la réponse présente des inconvénients. Après que le ministre a répondu, le membre seul qui a posé la question a le droit de répliquer sommairement; nul autre que lui ne peut intervenir dans le débat. Une simple question ne peut jamais donner lieu à un ordre du jour quelconque; mais l'auteur de la question peut toujours la transformer en interpellation.

238. — *Interpellations.* — Tout membre de l'une ou de l'autre Chambre, qui veut faire une interpellation, en remet la demande écrite au président de la Chambre à laquelle il appartient. Cette demande indique sommairement l'objet de l'interpellation: le président en donne lecture à l'Assemblée qui, après avoir entendu un des membres du Gouvernement, en général le ministre auquel s'adresse l'interpellation, ou tout autre en son nom, fixe sans débat le jour où l'interpellation sera discutée. On ne procède jamais à la discussion immédiate à moins qu'elle ne soit demandée. Le ministre peut réclamer le délai qu'il juge nécessaire pour étudier l'objet de l'interpellation. Toutefois, les interpellations sur la politique intérieure ne peuvent être renvoyées au delà d'un mois.

Les ministres ont le droit de refuser de répondre aux interpellations, de même qu'aux questions, s'ils jugent qu'une réponse serait préjudiciable aux intérêts de l'État. Mais, à la différence des questions, les demandes d'interpellation, à moins qu'elles ne soient retirées par leurs auteurs, sont toujours suivies d'un ordre du jour, c'est-à- dire d'un vote de l'Assemblée. La Chambre peut prononcer la *question préalable*, c'est-à-dire refuser d'entendre et de discuter l'interpellation, si elle lui paraît intempestive ou inconstitutionnelle; elle peut encore, après la discussion, passer à l'*ordre du jour pur et simple*, c'est-à-dire décider qu'aucune suite ne sera donnée à l'interpellation; enfin, elle peut voter un *ordre du jour motivé*, c'est-à-dire blâmer ou approuver la politique du ministre auquel s'adresse l'interpellation. Le vote de cet ordre du jour met en jeu la responsabilité ministérielle.

239. — *Enquêtes parlementaires.* — Enfin, il est admis par les traditions parlementaires que chaque Chambre, dans le but de s'éclairer sur les actes qui seraient de nature à engager la responsabilité des ministres, ou même des membres dont elle se compose, peut ordonner des *enquêtes parlementaires*, c'est-à-dire nommer des commissaires chargés de rechercher les faits délictueux ou simplement abusifs reprochés aux agents du Gouvernement ou aux membres de l'une ou de l'autre Chambre.

### § 4. — Attributions administratives

240. — I. Nature de ces attributions. — En principe, c'est le pouvoir exécutif qui est chargé de l'administration ; mais le pouvoir législatif s'est réservé le droit de prendre certaines décisions relatives à l'administration générale ou à l'administration locale à raison de leur importance exceptionnelle et de l'influence qu'elles peuvent avoir sur les finances de l'État et sur les intérêts généraux du pays. Ces décisions, qui sont des actes d'administration lorsqu'elles émanent du pouvoir exécutif, ne changent pas de nature lorsqu'elles sont prises par le pouvoir législatif. Elles ne constituent pas des lois proprement dites, puisqu'elles ont pour objet d'appliquer la législation existante et non de la modifier. Ce sont des actes administratifs en forme de lois.

Parmi les actes de cette nature on peut citer les déclarations d'utilité publique relatives aux grands travaux exécutés par l'État, aux travaux de chemins de fer exécutés par les départements ou par les communes ; les décisions portant classement ou déclassement de places de guerre ; les modifications apportées aux circonscriptions territoriales des départements, arrondissements ou cantons ; la création de communes nouvelles ; l'approbation de conventions passées pour l'exécution des services publics ; l'autorisation de vente ou d'échange de biens domaniaux, etc.

Le budget général de l'État n'est lui-même qu'un acte de haute administration ; mais il est souvent accompagné de dispositions qui modifient la législation existante et lui impriment, quant à ces dispositions, le caractère de loi proprement dite.

241. — II. Conséquences du caractère administratif de ces actes. — Ces conséquences se manifestent à deux points de vue :

D'une part, pour les actes d'administration, le Parlement est tenu de se conformer à la législation générale concernant l'acte qu'il a mission d'accomplir. Toutefois, le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État ne serait pas admis pour faire annuler l'acte entaché d'irrégularités. Le Parlement ne constitue pas, en effet, une autorité administrative.

D'autre part, l'interprétation contentieuse des actes d'administration accomplis en forme de lois relève de la juridiction administrative. La question a été cependant discutée. Les tribunaux judiciaires avaient d'abord décidé que les actes dont il s'agit avaient un caractère législatif et qu'il leur appartenait de les interpréter comme toute autre disposition législative. Mais un arrêt sur conflit du 24 décembre 1845 a reconnu que ces actes, étant de nature administrative, ne peuvent être interprétés par les tribunaux judiciaires, et qu'il y a lieu de leur appliquer les règles ordinaires de l'interprétation contentieuse des actes administratifs (C. d'Ét., 7 août 1883).

## § 5. — Attributions judiciaires

242. — I. Cour de justice. — Les deux Chambres sont investies d'attributions judiciaires relativement à certains crimes politiques d'une gravité exceptionnelle.

Aux termes de l'article 9 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875, « le Sénat peut être constitué en Cour de justice pour juger soit le président de la République, soit les ministres, et pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'État ».

L'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 développe cette disposition et détermine les attributions des deux Chambres ainsi que celles du pouvoir exécutif en cette matière.

243. — *Compétence à l'égard du chef de l'État.* — « Le président de la République ne peut être mis en accusation que par la Chambre des députés et ne peut être jugé que par le Sénat» (L. C. 16 juillet 1875, art. 12, § 1er).

Ainsi, en matière criminelle, le président de la République jouit d'un privilège de juridiction absolu. La Chambre des députés peut seule le mettre en accusation, et le Sénat est seul compétent pour le juger. Nous verrons plus loin que le président de la République n'est responsable que d'un seul crime, celui de haute trahison.

244. — *Compétence à l'égard des ministres.* — « Les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce cas, ils sont jugés par le Sénat » *(Ib.*, § 2).

Le pouvoir judiciaire des Chambres n'est pas exclusif de tout autre en ce qui concerne les ministres. D'une part, ceux-ci peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés et, dans ce cas, ils doivent être nécessairement jugés par le Sénat; mais ils peuvent aussi être mis en accusation et jugés suivant les règles du Code d'instruction criminelle. D'autre part, ils ne relèvent de la juridiction des Chambres que pour les « crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions ». S'il s'agissait d'un crime ou d'un délit commis en dehors de l'exercice des fonctions ministérielles, la poursuite et la répression auraient lieu conformément aux règles du droit commun.

245. — *Attentats contre la sûreté de l'État.* — Le Sénat peut être constitué en Cour de justice par un décret du président de la République, rendu en Conseil des ministres, pour juger toute personne prévenue d'attentat commis contre la sûreté de l'État » (L. C. 16 juillet 1875, art. 12, § 3).

Les attentats prévus par cette disposition peuvent être poursuivis par le ministère public devant les tribunaux ordinaires; ils peuvent aussi être déférés au Sénat constitué en Cour de justice; mais, dans ce cas, la Chambre des députés n'intervient pas pour la mise en accusation. C'est un décret en Conseil des ministres qui constitue le Sénat en Cour de justice pour connaître des faits incriminés.

« Si l'instruction est commencée par la justice ordinaire, le décret de convocation du Sénat peut intervenir jusqu'à l'arrêt de renvoi » *(Ib.*, § 4). Après le renvoi devant la Cour d'assises, la justice ordinaire ne peut plus être dessaisie.

On a prétendu que les mots « attentats commis » employés par la loi constitutionnelle doivent être entendus dans le sens que leur donnent les articles 87 et 88 du Code pénal et ne peuvent s'appliquer au complot qui n'a été suivi d'aucune exécution ou tentative d'exécution. Mais, le Sénat constitué en haute Cour a rendu, le 14 août 1889, un arrêt portant que cette disposition, empruntée aux chartes de 1814 et de 1830, doit être interprétée en ce sens que « la haute Cour est compétente pour connaître de tous les attentats, c'est-à-dire de tous les actes attentatoires, notamment de complots qui peuvent compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de l'État ».

246. — II. Procédure. — L'article 12, § 5, de la loi constitutionnnelle du 16 juillet 1875 renvoie à une loi spéciale le soin de « déterminer le mode de procéder pour l'accusation, l'instruction et le jugement ». Une loi a été rendue le 10 avril 1889 ; mais elle ne concerne que la procédure à suivre devant le Sénat constitué en Cour de justice pour juger toute personne inculpée d'attentat commis contre la sûreté de l'État. S'il agissait de la mise en accusation et du jugement du président de la République ou des ministres, le Sénat, en l'absence d'une loi nouvelle, aurait à régler lui-même les formes à suivre et même les pénalités, comme le fit la Chambre des pairs en 1830. Nous n'entrerons pas dans l'examen de la loi du 10 avril 1889 qui a été appliquée deux fois depuis sa promulgation, mais dont la nécessité ne s'était pas produite pendant de longues années.

## § 6. — Attributions spéciales au Sénat

247. — I. Avis du Sénat pour la dissolution de la Chambre des députés. — La loi constitutionnelle du 25 février 1875, article 5, § 1er, dispose que le président de la République peut dissoudre la Chambre des députés. Ce droit de dissolution, loin d'être une violation de la souveraineté nationale, comme on l'a quelquefois prétendu, en est, au contraire, la consécration la plus formelle. Il permet de trancher pacifiquement les conflits qui peuvent s'élever entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, ou même entre les deux Chambres, en faisant appel au juge suprême qui est le suffrage universel ; mais, pour empêcher que le droit de dissolution puisse être exercé arbitrairement, la Constitution exige qu'il y ait « avis conforme du Sénat », c'est-à-dire accord entre le président de la République et le Sénat sur la nécessité de prononcer la dissolution.

248. — II. Role éventuel du Sénat pendant la dissolution. — Dans le cas où la présidence de la République deviendrait vacante, à une époque où la Chambre des députés se trouverait dissoute, le Conseil des ministres serait investi du pouvoir exécutif et les collèges électoraux devraient être convoqués immédiatement pour l'élection d'une nouvelle Chambre des députés. Dans l'intervalle, le Sénat se réunirait de plein droit (L. C. 16 juillet, art. 3, § 4). Le rôle du Sénat se bornerait alors à contrôler et à surveiller le Conseil des ministres, et à remplacer, s'il y avait lieu, les ministres démissionnaires, sans pouvoir faire aucun acte de législateur.

# TITRE IV

## Le pouvoir exécutif.

---

## CHAPITRE PREMIER

### LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

---

### SECTION PREMIÈRE. — **Organisation de la présidence.**

249. — I. Nomination du président. — La constitution de 1875 consacre, comme celle de 1848, le principe de l'unité du pouvoir présidentiel. Elle n'a même pas institué, comme on l'avait fait en 1848, à l'imitation des États-Unis d'Amérique, un vice-président à côté du président de la République pour le suppléer en cas de décès ou de démission. Cette institution a paru inutile avec un mode d'élection devant toujours rendre prompte et facile la nomination d'un nouveau président.

La question qui se pose tout d'abord est celle de déterminer le corps électoral qui sera chargé de cette élection. On a soutenu que le premier fonctionnaire de la République devait tenir son mandat directement du suffrage universel. C'est le système qui avait été adopté par la constitution de 1848; mais, ainsi qu'on l'avait déjà fait remarquer, c'était assurer à l'élu du peuple la force immense que donnent des millions de voix. Il a donc paru préférable de consacrer définitivement l'état de choses qui s'était établi en 1871 et de faire nommer le président de la République par les deux Chambres réunies en Assemblée nationale (L. C. 25 fév. 1875, art. 2).

L'élection peut être rendue nécessaire soit par l'expiration du terme légal des pouvoirs du président de la République, soit, avant l'arrivée de ce terme, en cas de vacance par décès ou démission.

250. — *Cas d'expiration du terme légal des pouvoirs présidentiels.* — La convocation des Chambres doit alors être faite par le président de la République un certain temps à l'avance; mais, comme il ne peut pas dépendre de lui de retarder l'élection en négligeant de faire cette convocation, les lois constitutionnelles ont déterminé une époque pour la réunion de plein droit des Chambres à défaut de convocation antérieure : « Un mois au

moins avant le terme légal des pouvoirs du président de la République. les Chambres devront être réunies en Assemblée nationale, pour procéder à l'élection du nouveau président. A défaut de convocation, cette réunion aurait lieu de plein droit le quinzième jour avant l'expiration de ces pouvoirs » (L. C. 16 juillet 1875, art. 3, §§ 1 et 2).

251. — *Cas de décès ou de démission.* — Les deux Chambres se réunissent alors immédiatement et de plein droit *(Ibid.*, § 3). « Les deux Chambres réunies procèdent immédiatement à l'élection d'un nouveau président. Dans l'intervalle, le Conseil des ministres est investi du pouvoir exécutif » (L. C. 25 fév. 1875, art. 7).

« Dans le cas où, par application de l'article 5 de la loi du 25 février 1875, la Chambre des députés se trouverait dissoute au moment où la présidence de la République deviendrait vacante, les collèges électoraux seraient aussitôt convoqués et le Sénat se réunirait de plein droit » (L. C. 16 juillet 1875, art. 3, § 4).

252. — *Formes de l'élection.* — La Constitution n'indique aucune condition d'éligibilité ; elle s'en rapporte sur ce point à la sagesse de l'Assemblée nationale. La loi de revision du 14 août 1884 (art. 2, § 3) a cependant édicté une cause d'inéligibilité : « Les membres des familles ayant régné sur la France sont inéligibles à la présidence de la République. »

Pour la nomination du président de la République, de même que pour la revision des lois constitutionnelles, la réunion des deux Chambres en Assemblée nationale a lieu à Versailles, dans l'ancienne salle des séances de la Chambre des députés (L. C. 16 juillet 1875, art. 11, § 2).

L'élection a lieu « à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et par la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale » (L. 25 février 1875, art. 2), c'est-à-dire par la moitié plus un au moins du nombre légal des sénateurs et des députés, quel que soit le nombre des tours de scrutin.

253. — II. Durée des fonctions présidentielles. — Il est de l'essence du Gouvernement républicain que les fonctions du chef du pouvoir exécutif ne soient conférées que pour un temps limité. La constitution de 1848 avait fixé à quatre années la durée des fonctions du président de la République et, à l'imitation d'un usage qui s'est établi aux États-Unis, elle décidait que le président sortant ne pouvait être réélu qu'après un intervalle de quatre autres années. Lorsque fut votée la loi du 20 novembre 1873, deux propositions étaient en présence : l'une qui portait à dix années la durée de ces fonctions, l'autre qui la restreignait à cinq années. A titre de transaction, on adopta la durée de sept années. C'est la règle qui a été reproduite par la constitution de 1875. « Le président de la République est nommé pour sept ans. Il est rééligible » (L. C. 25 fév. 1875, art. 2, § 2).

Cette durée est d'ailleurs propre à chaque président, lors même que, par suite de décès ou de démission, l'élection aurait eu lieu avant l'expiration de la période septennale.

254. — III. Irresponsabilité politique. — Le chef de l'État est élu pour un temps déterminé ; pendant la durée de ses fonctions, il est inamovible.

L'inamovibilité entraîne comme conséquence l'irresponsabilité ; on ne comprendrait guère, en effet, comment un président, responsable de tous les actes de son gouvernement, pourrait conserver avec dignité le pouvoir après un vote de blâme ou de défiance de la part des Chambres. Cependant, comme il est nécessaire que la responsabilité atteigne quelqu'un, il a paru rationnel de la faire peser sur les ministres qui participent directement à l'action du chef de l'État et sont associés à tous ses actes. C'est l'application des principes du *Gouvernement de Cabinet*.

Le président de la République n'a aucune responsabilité politique ; mais la Constitution édicte contre lui une responsabilité pénale : « Il est responsable en cas de haute trahison » (L. C. 25 fév. 1875, art. 6). Dans ce cas, il est mis en accusation par la Chambre des députés et jugé par le Sénat (L. C. 16 juillet 1875, art. 12).

Le crime de haute trahison n'a jamais reçu de définition précise. La constitution de 1848 indiquait, à titre d'exemple, toute mesure par laquelle le président de la République mettrait obstacle à l'exercice du mandat des représentants du pays (art. 68). La constitution actuelle gardant le silence sur la définition du crime de haute trahison et sur les peines à prononcer en pareil cas, il faut en conclure que le Sénat constitué en Cour de justice pour juger le président de la République aurait à trancher lui-même ces deux questions.

255. — IV. Indemnité du président. — La constitution de 1848 (art. 62) disposait que le président de la République serait logé aux frais de l'État et recevrait une indemnité de 600,000 francs par an. Cette disposition est appliquée quoiqu'elle ne soit pas reproduite par la constitution actuelle. La loi de finances du 29 décembre 1873 a affecté l'Élysée national au logement du président de la République, et cette affectation a été maintenue depuis. D'autre part, il est inscrit aux budgets annuels un crédit de 600,000 francs pour le traitement du président de la République.

256. — V. Siège du pouvoir exécutif. — Il est fixé par la loi du 22 juillet 1879 dont nous avons rapporté les dispositions à propos du siège des deux Chambres. (V. *suprà*, n° 199.)

## SECTION II. — **Attributions du président de la République.**

257. — Division. — Les attributions du président de la République peuvent se diviser en quatre catégories : 1° législatives et constituantes ; 2° exécutives ; 3° gouvernementales ; 4° administratives. Nous ne nous occuperons pour le moment que des trois premières catégories. La quatrième sera étudiée à propos de l'organisation administrative.

### § 1er. — Attributions législatives et constituantes

258. — I. Attributions législatives. — Le président de la République peut intervenir de trois manières dans la confection des lois ordinaires.

Il a : 1° le droit d'initiative ; 2° le droit de prendre part à la discussion de la loi ; 3° le droit de demander une nouvelle délibération.

259. — *Droit d'initiative.* — Par les nombreux agents dont il dispose, le président de la République est en situation de connaître exactement les besoins du pays et d'apprécier les mesures à prendre pour y donner satisfaction. Il était donc naturel de lui accorder le droit de présenter aux Chambres des projets de loi contenant des mesures nouvelles ou des modifications aux lois existantes. C'est le principe qui est consacré par l'article 3, § 1er, de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 : « Le président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les deux Chambres. »

Le droit d'initiative implique le droit pour le président de la République de retirer les projets de loi qu'il a présentés, tant qu'ils n'ont pas été votés définitivement par chacune des deux Chambres, sauf le droit pour les membres de l'une ou de l'autre Chambre de reprendre ces projets à titre de propositions d'initiative parlementaire.

260. — *Droit de prendre part à la discussion de la loi.* — Le Gouvernement a le droit et le devoir de se faire entendre dans toute discussion législative ; mais l'intervention personnelle du président de la République dans les débats parlementaires aurait le grave inconvénient de nuire à la liberté des délibérations du pouvoir législatif et de faire naître des conflits entre le chef de l'État et la représentation nationale. Ce sont les ministres qui soutiennent le poids et subissent les conséquences des discussions politiques. Cette règle a été adoptée par la constitution de 1875 : « Le président de la République communique avec les Chambres par des messages qui sont lus à la tribune par un ministre. Les ministres ont leur entrée dans les deux Chambres et doivent être entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire assister par des commissaires désignés, pour la discussion d'un projet de loi déterminé, par un décret du président de la République » (L. C. 16 juillet 1875, art. 6.)

261. — *Droit de demander une nouvelle délibération.* — Toutes les constitutions monarchiques de la France ont réservé au chef de l'État le droit de sanction, c'est-à-dire le droit de refuser son consentement à une loi votée et d'en empêcher ainsi la mise à exécution. La constitution actuelle, reprenant une disposition de celle de 1848, porte que « dans le délai fixé pour la promulgation le président de la République peut, par un message motivé, demander aux deux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée » (L. C. 16 juillet 1875, art. 7, § 2).

Si, après ce nouvel examen, les deux Chambres maintiennent leur premier vote, la loi doit être promulguée dans sa teneur.

262. — II. Attributions constituantes. — Le président de la République a le droit d'initiative en matière de revision des lois constitutionnelles comme en matière de lois ordinaires. Ce droit lui est reconnu formellement par la loi du 25 février 1875. Dans les discussions qui peuvent avoir lieu à cet effet, tant au sein des deux Chambres qu'au sein de l'Assemblée nationale, les ministres ont le droit d'être entendus. Mais, contrairement à la règle admise pour les lois ordinaires, le président

de la République ne pourrait pas demander à l'Assemblée une nouvelle délibération.

## § 2. — Attributions exécutives

263. — Lorsque la loi a été votée par les deux Chambres, elle existe; alors commence le rôle du pouvoir exécutif qui est chargé de la promulguer, de la publier et le plus souvent de faire des règlements pour son exécution.

264. — I. Promulgation. — Le premier acte du pouvoir exécutif est la promulgation de la loi. On appelle ainsi l'acte par lequel le président de la République atteste solennellement l'existence de la loi et en ordonne l'exécution. Le président de la République « promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les deux Chambres; il en surveille et en assure l'exécution » (L. 25 fév. 1875, art. 3, § 1er). La promulgation se fait au moyen de l'insertion en tête ou à la suite de la loi d'une formule qui a varié suivant les différents régimes politiques et qui est actuellement réglée par un décret du 6 avril 1876.

Le délai dans lequel la promulgation doit être faite a été emprunté à la constitution de 1848 : « Le président de la République promulgue les lois dans le mois qui suit la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il doit promulguer dans les trois jours les lois dont la promulgation, *par un vote exprès* dans l'une et l'autre Chambres, aura été déclarée urgente » (L. C. 16 juillet 1875, art. 7, § 1er).

265. — II. Publication. — La loi promulguée est exécutoire; mais pour qu'elle devienne obligatoire, il faut qu'elle soit publiée. La publication est le mode officiel par lequel la loi est portée à la connaissance des citoyens. Après avoir tenté divers moyens de publication effective, tels que la lecture à haute voix dans les assemblées populaires, l'inscription de la loi sur un registre, on est arrivé à un mode de publication purement fictif résultant de l'expiration, à partir de la promulgation, d'un délai variable selon les distances (C. civ., art. 2).

Cette règle s'appliquait sans difficulté lors de la rédaction du Code civil, puisqu'aux termes de la constitution de l'an VIII toute loi votée par le Corps législatif était promulguée le dixième jour après son émission, à moins que, dans ce délai, la loi n'eût été déférée au Sénat pour inconstitutionnalité, de sorte que, la date de la promulgation étant connue d'avance, la date de la publication était facile à déterminer. Mais, la charte de 1814 ne contenant pas de disposition analogue, il a été nécessaire de déterminer d'une autre manière la date précise de la promulgation. Une ordonnance du 27 décembre 1816 décida que la promulgation d'une loi serait considérée comme faite le jour où le numéro du *Bulletin* contenant la loi aurait été reçu de l'Imprimerie « royale » par le ministre de la justice.

Ce système de publication a été modifié par un décret du Gouvernement de la Défense nationale du 5 novembre 1870, qui porte que « désormais la promulgation des lois (il eût été plus exact de dire la *publication)* résul-

tera de leur insertion au *Journal officiel de la République française*, et que toute loi sera obligatoire à Paris un jour franc après la promulgation, et partout ailleurs, dans l'étendue de chaque arrondissement, un jour franc après que le *Journal officiel* qui la contient sera parvenu au chef-lieu de cet arrondissement ». C'est un mode de publication beaucoup plus parfait que les précédents; mais le décret ajoute : « Le *Bulletin des lois* continuera à être publié, et l'insertion qui y sera faite des actes non insérés au *Journal officiel* en opérera la promulgation. » Cette existence d'un double organe de publication présenterait des inconvénients si, en fait, toutes les lois n'étaient pas publiées au *Journal officiel*.

L'article 3 du décret précité charge les préfets et sous-préfets de prendre les mesures nécessaires pour que les actes législatifs soient affichés partout où besoin sera. La loi du 5 avril 1884 (art. 92) charge aussi les maires de procéder à la publication des lois. C'est là ce qu'on appelle la *publication administrative*, publication de fait, distincte de la publication légale. L'absence de cette publication n'empêche pas la loi d'être obligatoire.

266. — III. Réglementation. — La promulgation et la publication de la loi sont toujours nécessaires; mais, dans des cas nombreux, elles ne sont pas suffisantes pour en assurer l'exécution; il est encore nécessaire que le pouvoir exécutif intervienne en édictant des prescriptions secondaires qui prennent le nom de règlements et se divisent en décrets règlementaires et règlements d'administration publique.

267. — *Décrets réglementaires*. — L'origine des règlements de cette nature remonte à la constitution de 1791 qui porte : « Le pouvoir exécutif ne peut faire aucune loi, mais seulement des *proclamations* conformes aux lois pour en ordonner ou en rappeler l'exécution. » La constitution de l'an III contenait une disposition analogue. La dénomination de règlements se trouve dans la constitution de l'an VIII : « Le Gouvernement propose les lois et fait les règlements nécessaires pour en assurer l'exécution. » Les chartes de 1814 et de 1830 reproduisaient à peu près les mêmes termes. La constitution de 1848 et la loi constitutionnelle du 25 février 1875 (art. 3) se bornent à dire que le président de la République « surveille et assure l'exécution des lois ». Néanmoins, il n'est pas douteux que la situation est restée la même et que le pouvoir réglementaire constitue un attribut essentiel des fonctions du chef de l'État.

Les règlements de cette catégorie, rendus sur la proposition d'un ministre, sans délibération en Conseil d'État, ont simplement un caractère administratif.

268. — *Règlements d'administration publique*. — Il est question pour la première fois de ces règlements dans la constitution du 22 frimaire an VIII (art. 52) : « Sous la direction des consuls, un Conseil d'État est chargé de rédiger les projets de loi et les règlements d'administration publique ». La constitution ne les définit point, mais on y trouve la preuve, notamment dans l'article 48, que les actes de cette nature ont une autorité propre qui les distingue des simples actes réglementaires destinés à assurer l'exécution de la loi. Sous le Consulat et le premier Empire, une grande partie

de la législation concernant l'organisation administrative se trouve dans des règlements d'administration publique. C'est ainsi que le règlement du 5 nivôse an VIII organise le Conseil d'État et qu'un autre règlement du 22 juillet 1806 trace les formes de la procédure devant le Conseil d'État, en matière contentieuse. Sous la Restauration, l'utilité du Conseil d'État, la légalité même de son existence furent contestées et les ministres négligèrent souvent de le consulter sur les règlements. Mais, sous la monarchie de Juillet, l'article 12 de la loi du 15 juillet 1845 sur le Conseil d'État reproduisit la disposition de l'article 52 de la constitution de l'an VIII. L'exposé des motifs du projet présenté à la Chambre des députés s'exprimait ainsi : « Les travaux de cet ordre *complètent* et *suppléent* la législation dans les détails compliqués où elle ne peut s'engager, organisent les services publics, tracent à l'administration, dans toutes ses parties, les règles qu'elle doit suivre. » D'autre part, on lit dans le rapport présenté le 6 juillet 1843 à la même Assemblée : « Le pouvoir législatif a seul autorité pour décréter les dispositions fondamentales qui constituent une loi ; mais les dispositions secondaires destinées à mettre la loi en action exigent un examen trop minutieux, des dispositions trop spéciales, des modifications trop fréquentes pour que le pouvoir législatif puisse les prendre lui-même. Il délègue ce droit au pouvoir exécutif. *Ces règlements dérivent donc de la source même des lois et ont la même autorité qu'elles.* »

Or, il arrive très fréquemment que le législateur, en posant les règles principales d'une matière, laisse à un règlement d'administration publique le soin d'édicter des dispositions complémentaires sur divers points qu'il n'a pas jugé utile de régler lui-même. Les règlements d'administration publique, faits en vertu d'une délégation spéciale du législateur, ont à divers points de vue un caractère législatif.

Cette manière de voir, depuis longtemps admise par la doctrine et la jurisprudence, a été cependant contestée. On a soutenu que le pouvoir de faire la loi est une fonction qui ne peut pas être déléguée, et que les règlements d'administration publique sont des *actes administratifs* semblables aux règlements ordinaires.

Avec la plupart des auteurs et avec la constitution de 1848 elle-même (art. 85), nous avons employé le mot *délégation ;* mais il importe de remarquer qu'il ne s'agit pas ici d'une véritable délégation de fonctions. La délégation confère à l'autorité déléguée les pouvoirs de l'autorité déléguante, de sorte que celle-ci ne pourrait pas annuler ou modifier l'acte accompli en vertu de la délégation. Cet acte est définitif et souvent irrévocable. Or, rien de pareil ne se produit lorsque le pouvoir législatif donne au pouvoir exécutif la mission d'édicter certaines règles sur une matière. Ces règles sont toujours soumises au contrôle du pouvoir législatif. Celui-ci peut édicter de nouvelles dispositions abrogeant le règlement d'administration publique qui ne serait pas conforme à ses vues. Il peut aussi mettre le pouvoir exécutif en demeure d'opérer les modifications qui lui paraîtraient nécessaires. Les particuliers eux-mêmes peuvent provoquer ces modifications par voie de pétition. Mais il n'appartient qu'au pouvoir légis-

latif d'apprécier si la mission qu'il a donnée a été bien remplie. Nous croyons pouvoir en conclure que les règlements qui nous occupent ont une valeur législative.

269. — *Conséquences de la distinction.* — 1° Les règlements d'administration publique, étant faits en vertu d'une délégation spéciale du législateur, peuvent contenir des dispositions qui excèdent les pouvoirs ordinaires du chef de l'État. Très fréquemment le législateur prend soin d'assurer leur exécution au moyen de sanctions pénales aussi rigoureuses que celles qui sont attachées à l'inobservation de la loi elle-même. Quelques-uns de ces règlements édictent même des pénalités pécuniaires. On peut en trouver des exemples dans l'article 38 du règlement du 22 juillet 1806 sur la procédure devant le Conseil d'État et dans divers règlements rendus en exécution de lois qui avaient établi de nouveaux impôts après la guerre de 1870. Ces règlements frappent certaines contraventions du double des droits dus au Trésor (V. notamment le décret du 22 décembre 1871, art. 18, et celui du 16 août 1873, art. 38).

Les décrets réglementaires ne peuvent avoir d'autre sanction que celle qui est édictée par l'article 471, n° 15, C. pén., qui punit d'une amende de simple police les contraventions aux règlements légalement faits de l'autorité administrative.

2° Les règlements d'administration publique ne sont pas susceptibles d'être annulés par le Conseil d'État pour excès de pouvoirs ; mais les tribunaux appelés à en faire l'application ont le droit de vérifier leur existence légale et de refuser de les appliquer s'ils sont nuls en la forme comme n'ayant pas été délibérés en Conseil d'État (C. d'Ét., 6 janvier 1888). Les décrets réglementaires sont toujours susceptibles d'être annulés par le Conseil d'État pour excès de pouvoir.

Dans l'opinion qui tend à supprimer toute distinction entre les règlements, on fait valoir l'intérêt qu'il y aurait pour les particuliers à obtenir l'annulation des règlements d'administration publique par la voie de l'excès de pouvoir ; mais nous avons montré que les particuliers ne sont pas dépourvus de voies de recours. Nous ajouterons qu'on ne peut guère espérer voir le Conseil d'État statuant au contentieux annuler un règlement délibéré par lui en Assemblée générale.

### § 3. — Attributions gouvernementales

270. — I. Définition. — Nous rangerons dans cette catégorie diverses attributions pour l'exercice desquelles le président de la République est investi d'une délégation directe de souveraineté à l'effet de pourvoir à la sécurité intérieure ou extérieure du pays, de veiller au fonctionnement des grands pouvoirs publics, d'entretenir des rapports avec les puissances étrangères, enfin de faire grâce.

Sous la Monarchie, les actes accomplis dans l'exercice de ces diverses attributions étaient désignés sous le nom *d'actes de souveraineté.* Aujourd'hui on les appelle *actes de gouvernement.* Un des caractères principaux

de ces actes, c'est qu'ils ne peuvent être l'objet d'un recours contentieux ou d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État.

271. — II. Sécurité intérieure et extérieure. — La principale mission de tout Gouvernement, c'est d'assurer l'ordre et la tranquillité au dedans, la sécurité et la défense au dehors. Pour l'accomplissement de cette mission, la loi a investi le président de la République d'attributions importantes : il dispose de la force armée ; il peut, dans certains cas, déclarer l'état de siège et prescrire diverses autres mesures de sûreté publique.

272. — *Disposition de la force armée.* — Le président de la République « dispose de la force armée » (L. C. 25 fév. 1875, art. 3, § 3). Il a le droit et le devoir de prendre toutes les mesures exigées par les circonstances pour maintenir l'ordre à l'intérieur et pour ne pas laisser surprendre la France par une invasion. Son pouvoir n'est limité que par la nécessité d'obtenir l'assentiment des Chambres pour déclarer la guerre (n° 231) ; mais, une fois la guerre déclarée, le chef de l'État la poursuit de sa seule autorité. Il peut même, sans aucune autorisation préalable, soutenir une guerre qui serait déclarée à la France par une puissance étrangère. En principe, tous les faits se rattachant à la guerre *(faits de guerre)* constituent des actes de gouvernement.

Une autre limitation du droit de disposer de la force armée se trouve dans l'article 5 de la loi du 22 juillet 1879 qui donne aux présidents du Sénat et de la Chambre des députés le droit de requérir directement la force armée pour la sûreté intérieure ou extérieure de l'Assemblée qu'ils président (n° 211).

273. — *État de siège.* — Nous avons vu (n° 232) que la loi du 3 avril 1878 a réservé aux Chambres le droit de prononcer l'état de siège ; toutefois elle ajoute : « En cas d'ajournement des Chambres, le président de la République peut déclarer l'état de siège de l'avis du Conseil des ministres, mais alors les Chambres se réunissent de plein droit deux mois après » (art. 2). « En cas de dissolution de la Chambre des députés, et jusqu'à l'accomplissement entier des opérations électorales, l'état de siège ne pourra, même provisoirement, être déclaré par le président de la République. Néanmoins, s'il y avait guerre étrangère, le président, de l'avis du Conseil des ministres, pourrait déclarer l'état de siège dans les territoires menacés par l'ennemi, à condition de convoquer les collèges électoraux et de réunir les Chambres dans le plus bref délai possible » (art. 3).

274. — *Autres mesures de sûreté publique.* — La loi du 3 mars 1822 et celle du 21 juillet 1881 sur la police sanitaire investissent le Gouvernement de pouvoirs très étendus en vue de défendre le pays contre les maladies épidémiques et épizootiques. Ces mesures, dont la sanction est assurée par des peines très sévères, constituent, non des actes d'administration, mais de véritables actes d'autorité gouvernementale. La jurisprudence du Conseil d'État est depuis longtemps fixée en ce sens.

275. III. Pouvoirs du président de la République vis-a-vis des Chambres. — Nous avons déjà vu que le président de la République a le droit de convoquer les Chambres en session, de les ajourner et de clore les sessions (n°s 196 et 197), de présenter des projets de loi (n° 259), de

demander une nouvellle délibération (n° 261). Nous ne reviendrons pas sur ces divers points ; mais nous devons ajouter quelques mots sur une autre prérogative importante : le droit de dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration de ses pouvoirs.

« Le président de la République peut, sur l'avis conforme du Sénat dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration légale de son mandat » (L. C. 25 fév. 1875, art. 5, § 1er).

Le droit de dissolution, emprunté aux principes de la Monarchie constitutionnelle, n'a pas été admis sans résistance dans la constitution actuelle. On a soutenu qu'il est contraire, d'une part, au principe de la souveraineté nationale, en ce qu'il permet d'atteindre dans leurs pouvoirs légaux les représentants les plus directs de cette souveraineté, et, d'autre part, au principe de la séparation des pouvoirs, en ce que le pouvoir exécutif peut ainsi révoquer la partie la plus essentielle du pouvoir législatif. On a fait remarquer, en outre, qu'il n'existait pas dans la constitution de 1848 et qu'il n'est consacré par aucune constitution républicaine des pays étrangers. Ces raisons sont plus spécieuses que fondées. Le droit de dissolution ne viole ni la souveraineté nationale, puisqu'il constitue, au contraire, un appel à cette souveraineté, ni le principe de la séparation des pouvoirs, puisqu'il a pour but de sauvegarder l'indépendance du pouvoir exécutif et de trancher pacifiquement les conflits qui peuvent s'élever entre les pouvoirs politiques.

276. — IV. Relations internationales. — Les nombreux intérêts que les puissances ont à protéger les unes vis-à-vis des autres nécessitent entre elles des communications incessantes pour lesquelles il est d'usage qu'elles s'envoient réciproquement des agents revêtus d'un caractère public et munis d'un mandat officiel. Le président de la République est le représentant général de la France vis-à-vis des gouvernements étrangers.

« Les envoyés et ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui » (L. C. 25 fév. 1875, art. 3, § 5).

Comme conséquence du droit de représenter la France à l'extérieur, le président de la République est chargé de négocier et de ratifier les traités; néanmoins, la constitution réserve l'approbation du pouvoir législatif pour diverses catégories de traités à raison de leur importance, et ce n'est qu'après cette approbation que la ratification peut avoir lieu. « Le président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent. Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres » (L. C. 16 juillet 1875, art. 8).

En principe, tous les actes de nature internationale et diplomatique constituent des actes de gouvernement. Cette qualification s'applique notamment aux traités et conventions diplomatiques, ainsi qu'aux mesures destinées à en assurer l'exécution, à la protection des Français à l'étranger, etc. On ajoute quelquefois le droit d'expulsion des étrangers; mais c'est

là une mesure de police intérieure et, par suite, d'ordre simplement administratif (C. d'Ét., 14 mars 1890).

277. — V. Droit de grace. — Il ne faut pas confondre la grâce avec l'amnistie. La grâce supprime ou diminue la peine matérielle prononcée contre le coupable; mais elle laisse subsister les incapacités résultant de la condamnation. L'amnistie efface le crime et toutes ses conséquences.

La première est spéciale et individuelle; elle est destinée soit à modérer la sévérité des lois pénales, soit à tenir compte de l'amendement produit après un certain temps d'épreuve. La seconde est généralement collective, elle est surtout un acte de haute politique, destiné à faire disparaître les vestiges des guerres civiles. La grâce suppose donc une appréciation de la conduite du condamné, appréciation toute personnelle que le chef de l'État est parfaitement en situation de faire. L'amnistie, au contraire, suppose une appréciation générale de l'état des esprits, laquelle ne saurait être mieux faite que par les représentants du pays : « Le président de la République a le droit de faire grâce; les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi » (L. C. 25 fév. 1875, art. 3, § 2).

Le Conseil d'État reconnaît au droit de grâce un caractère à la fois d'ordre gouvernemental et d'ordre judiciaire qui soustrait les actes accomplis pour l'exercice de ce droit au recours pour excès de pouvoir (C. d'Ét., 30 juin 1893).

---

## CHAPITRE II

### LES MINISTRES

#### § 1er. — Organisation ministérielle

278. — I. Le pouvoir ministériel. — Les lois de 1875 sont à peu près muettes sur le pouvoir ministériel, et cependant ce pouvoir constitue un rouage essentiel dans notre organisation politique. Les ministres ne sont pas seulement chargés de diriger les grands services publics, de pourvoir aux nécessités quotidiennes de l'administration : c'est d'eux qu'on attend l'étude et l'indication des réformes les plus urgentes, la préparation des principaux projets de loi. Les auteurs de la constitution ont pensé qu'il suffisait d'avoir posé les bases du régime parlementaire pour qu'il se formât aussitôt, comme en Angleterre, une sorte de droit coutumier relativement au rôle et à la formation du ministère. Le résultat prévu s'est réalisé; le système a fonctionné jusqu'ici sans difficulté aucune et il n'a pas paru utile de combler sur ce point les lacunes de nos lois constitutionnelles.

279. — II. Nomination des ministres. — La plupart de nos constitutions antérieures déclaraient expressément que le chef de l'État nomme et

révoque les ministres. La constitution actuelle ne contient aucune disposition spéciale à cet égard; elle comprend la nomination des ministres dans cette formule générale d'après laquelle le président de la République « nomme à tous les emplois ».

En droit, le chef de l'État peut choisir ses ministres comme il l'entend; il n'est soumis par la loi à aucune condition; mais, en fait, l'application du régime parlementaire l'oblige à se laisser guider dans son choix par les Chambres; il ne pourrait nommer un ministère en dissentiment avec celles-ci, sans s'exposer à un vote de défiance ou à un refus de concours qui obligerait les ministres à se retirer. Il se trouve ainsi contraint à prendre, en général, les ministres dans le sein du Parlement parmi les chefs de la majorité. Dans l'usage, le chef de l'État ne choisit lui-même que le *président du Conseil*, à qui il confie la mission de former le cabinet, sauf à donner ou à refuser son agrément aux choix qui lui seraient présentés.

Les ministres sont nommés pour un temps illimité; ils peuvent rester en fonctions tant qu'ils jouissent de la confiance des Chambres et de celle du président de la République.

280. — III. Départements ministériels. — L'Assemblée constituante avait, par une loi du 23 mai 1791, fixé à six le nombre des départements ministériels. La constitution de l'an III avait porté ce nombre à huit au maximum. Parmi les constitutions ultérieures, celle de 1848 est la seule qui ait réservé au législateur le soin de déterminer le nombre des départements ministériels. A toutes les autres époques, le droit de créer de nouveaux ministères a été considéré comme une prérogative du pouvoir exécutif, sauf le droit pour le pouvoir législatif d'apprécier l'utilité des créations nouvelles et de les empêcher, s'il le juge à propos, en refusant les crédits nécessaires à ces créations; aussi le nombre des départements ministériels a-t-il fréquemment varié.

Il existe actuellement onze ministères : Affaires étrangères; Agriculture; Commerce et industrie; Finances; Guerre; Intérieur; Instruction publique et beaux-arts; Justice; Marine; Travaux publics; Colonies. Ce dernier ministère a été créé par la loi du 17 mars 1894. Quant aux Cultes, ils ont été rattachés tantôt au ministère de l'Instruction publique, tantôt à celui de la Justice ou à celui de l'Intérieur.

281. — IV. Sous-secrétaires d'État. — L'institution des sous-secrétaires d'État remonte à une ordonnance du 9 mai 1816; elle est passée sous silence dans les lois constitutionnelles, mais elle est expressément visée dans la loi du 30 novembre 1875, sur l'élection des députés.

Les sous-secrétaires d'État sont nommés par le président de la République. Leur nombre n'est pas fixé et leur création est même assez rare. Il dépend d'ailleurs des Chambres d'empêcher toute création en refusant les crédits nécessaires.

Relativement à leurs attributions, une difficulté s'est produite. Les ministres peuvent-ils déléguer aux sous-secrétaires d'État une partie de leurs fonctions? Il faut distinguer suivant que l'attribution déléguée comprend ou non un droit de décision. Le ministre peut déléguer de sa propre auto-

rité les fonctions qui ne comportent aucun droit de décision ; mais, l'exercice de la puissance publique ne pouvant pas être délégué en dehors de la loi, le droit de prendre des décisions ne saurait être conféré que par un décret du chef de l'État (C. d'Ét., 25 juillet 1890).

282. — V. Conseil des ministres. — On appelle ainsi la réunion des ministres délibérant sous la présidence du chef de l'État. C'est dans ce Conseil que sont discutées les questions se référant à la politique générale du Gouvernement, les graves mesures intérieures ou extérieures, les projets de loi importants et même les nominations quand il s'agit de hauts emplois publics.

La constitution actuelle fait intervenir officiellement le Conseil des ministres dans divers cas : il exerce provisoirement le pouvoir exécutif en cas de vacance de la présidence de la République (L. 25 fév. 1875, art. 7) ; il est consulté sur la nomination ou la révocation des conseillers d'État (*Ib.*, art. 4), sur les décrets constituant le Sénat en Cour de justice (L. 16 juillet 1875, art. 12), sur les décrets portant dissolution de conseils municipaux (L. 5 avril 1884, art. 43), etc.

Le Conseil des ministres est mentionné dans la plupart de nos Constitutions, mais il n'a réellement fonctionné qu'aux époques de régime parlementaire, sous les chartes de 1814 et de 1830, depuis le sénatus-consulte du 9 septembre 1869 jusqu'à la fin de l'Empire et depuis 1871.

En dehors des réunions qui se tiennent en présence du chef de l'État et portant le nom de *Conseil des ministres*, des réunions peuvent avoir lieu hors de la présence du chef de l'État, sous la présidence du président du Conseil, on leur donne le nom de *Conseils de cabinet ;* il ne peut y être pris aucune décision officielle et définitive.

## § 2. — Attributions des ministres

283. — I. Attributions communes avec le chef de l'État. — Les ministres sont obligatoirement associés à tous les actes du président de la République. Ils participent donc à toutes ses attributions législatives, exécutives, gouvernementales et administratives.

Toutefois ce concours s'exerce d'une manière différente. C'est le président de la République qui prend la décision et la revêt de sa signature ; mais ce sont, en général, les ministres qui la proposent. Dans tous les cas, ce sont eux qui en prennent la responsabilité. A cet effet, « chacun des actes du président de la République doit être contresigné par un ministre » (L. 25 fév. 1875, art. 3, § 6).

La différence se manifeste surtout dans les rapports avec les Chambres. Le président de la République n'a pas entrée dans les Chambres ; il ne peut communiquer avec elles qu'au moyen de messages qui sont lus par un ministre à la tribune de chacune des deux Chambres. Les ministres ont, au contraire, libre entrée dans les Chambres ; ils peuvent y prendre la parole et doivent être entendus toutes les fois qu'ils le jugent à propos (L. 16 juillet 1875, art. 6).

284. — II. Attributions propres a chaque ministre. — Les ministres exercent seuls et directement certaines attributions administratives et même exceptionnellement certaines attributions contentieuses. Nous aurons à traiter plus loin de ces deux catégories d'attributions (V. *infra*, nos 484 à 495).

## § 3. — Responsabilité ministérielle

285. — I. Division. — Les ministres peuvent encourir des responsabilités de différentes sortes : une responsabilité politique, une responsabilité pénale et une responsabilité civile.

286. — II. Responsabilité politique. — Elle est la base du régime parlementaire et consiste en ce que les ministres, étant les représentants du chef de l'État devant les Chambres et les représentants des Chambres devant le chef de l'État, doivent se retirer quand l'accord vient à se rompre entre eux et l'un de ces organes. Mais c'est surtout dans les rapports des ministres avec le Parlement que se manifeste la responsabilité ministérielle : « Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement et individuellement de leurs actes personnels » (L. C. 25 fév. 1875, art. 6, § 2).

La responsabilité est mise en jeu par les questions et interpellations dont nous avons déjà parlé, ou même par un vote quelconque des Chambres, lorsque le ministère a déclaré poser la question de confiance. Si la Chambre adopte un ordre du jour hostile au ministère ou vote contrairement à l'avis du Gouvernement, le ministère doit donner sa démission.

La responsabilité est *collective* ou *solidaire*, lorsque le vote hostile a été émis au sujet d'un acte qui concerne la politique générale du Gouvernement et qui, pour ce motif, a dû être délibéré en Conseil des ministres. Elle est *individuelle*, s'il s'agit d'un acte de moindre importance accompli personnellement par un ministre.

287. — III. Responsabilité pénale. — « Les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions » (L. C. 16 juill. 1875, art. 12, § 2). Ils sont jugés par le Sénat érigé en Cour de justice. Bien que la loi ne mentionne que les crimes, il ne faut pas hésiter à comprendre, sous cette expression, même les délits, c'est-à-dire tous les actes coupables ayant préjudicié à la chose publique. Du reste, par son laconisme sur les faits à raison desquels la responsabilité pourra être encourue, la loi laisse au Sénat le soin de caractériser ces faits chaque fois qu'il sera saisi par la Chambre des députés d'une mise en accusation.

288. — IV. Responsabilité civile. — Il est possible que, sans aller jusqu'au crime, un ministre commette, dans l'exercice de ses fonctions, des fautes graves qui lèsent soit l'intérêt public, soit l'intérêt privé.

Nos lois sont muettes en ce qui concerne les poursuites qui pourraient être exercées par des particuliers réclamant la réparation des dommages causés par un ministre dans l'exercice de ses fonctions. On a soutenu que

les poursuites à fins civiles ne sont soumises à aucune condition particulière; mais la Cour de Paris, par arrêt du 2 mars 1829, a déclaré qu'en l'absence de lois spéciales sur la responsabilité des ministres l'autorité judiciaire ne pouvait être saisie d'aucune action contre eux pour raison de leurs fonctions.

La législation contient quelques dispositions relativement aux poursuites qu'il y aurait lieu d'exercer au nom de l'État contre les ministres qui auraient ordonné ou liquidé des dépenses sans qu'un crédit ait été préalablement ouvert par une loi (L. 25 mai 1817, art. 151 ; L. 15 mai 1850, art. 9). Mais ces dispositions n'ont jamais pu être appliquées parce que les lois qui les contiennent n'indiquent pas la juridiction qui serait compétente pour statuer, et que des raisons de diverse nature s'opposent à ce que, en l'absence d'un texte, l'une des juridictions existantes soit saisie du jugement de ces questions de responsabilité. En effet, les tribunaux judiciaires ne peuvent apprécier la légalité des actes administratifs, la Cour des comptes ne peut procéder à l'égard des ordonnateurs que par voie de déclaration et non par voie de condamnation ; le Conseil d'État n'a de compétence qu'à l'égard des comptables, à la suite d'un arrêté de débet pris par un ministre; le Sénat, enfin, n'est pas constitué de manière à statuer sur les réparations civiles.

Plusieurs propositions ont été faites pour organiser la responsabilité civile des ministres; mais aucune n'a pu aboutir.

---

# TITRE V

## Le pouvoir judiciaire.

---

### Notions préliminaires

289. — I. Historique. — Sous l'ancien régime, il existait une justice royale et des justices seigneuriales, comprenant chacune trois degrés de juridiction. « Ce grand nombre de justices, disait Loyseau, ôte au peuple le moyen d'avoir justice. »

L'Assemblée constituante, après avoir supprimé les anciennes justices, vota la loi des 16-24 août 1790 qui établit une nouvelle organisation judiciaire.

Le nombre des degrés de juridiction est réduit à deux, c'est-à-dire que, sauf quelques exceptions, tout litige peut être porté devant un tribunal et en appel devant un autre tribunal, lequel réforme, s'il y a lieu, la décision du premier; mais ce deuxième jugement ne peut être déféré qu'à la Cour de cassation qui l'examine seulement au point de vue de l'application de a loi et ne constitue pas un nouveau degré de juridiction.

La justice a été rendue gratuite en ce sens que les juges n'ont plus droit à des *épices*, sortes d'honoraires qui étaient payés directement par les plaideurs, mais qu'ils reçoivent un traitement de l'État. Toutefois, pour subvenir aux frais de la justice, l'État perçoit sur les plaideurs des droits de timbre et d'enregistrement.

Les audiences sont publiques. Ce principe était déjà admis, mais pour la justice civile seulement. L'intérêt des bonnes mœurs exige toutefois que les juges puissent, en matière civile comme en matière criminelle, ordonner le huis clos de tout ou partie des débats; mais, même dans ces cas, le jugement doit être rendu publiquement.

290. — II. Principes généraux de l'organisation judiciaire. — Les tribunaux se composent, en général, de juges, de membres du ministère public et d'auxiliaires de la justice.

291. — *Juges.* — Les magistrats appelés, suivant les cas, juges ou conseillers, sont chargés de rendre les jugements. En France, la justice est toujours rendue par plusieurs juges réunis et délibérant en commun. L'unité de juge n'existe que pour les justices de paix.

L'Assemblée constituante, en vue d'empêcher le rétablissement de corps judiciaires trop puissants qui auraient pu constituer un danger pour la souveraineté nationale, avait décidé que les juges seraient élus par les justiciables pour un temps assez court, mais qu'ils seraient rééligibles. Il arriva le plus souvent que les juges furent élus pour leurs opinions beaucoup plus que pour leurs talents. La constitution du 22 frimaire an VIII transporta au chef de l'État la nomination des juges, à l'exception des juges de paix et des membres du Tribunal de cassation qui continuèrent pendant quelque temps à être élus. Ces deux exceptions furent supprimées par le sénatus-consulte du 28 floréal an XII.

Il faut cependant mettre à part les tribunaux de commerce et les conseils de prud'hommes qui ont toujours été électifs.

Les conseillers et juges, sauf les juges de paix, sont inamovibles, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent être déplacés, destitués, mis à la retraite, si ce n'est dans les conditions et dans les formes prescrites par la loi. L'inamovibilité, en assurant l'indépendance du juge, est une garantie de bonne justice. Par exception, l'inamovibilité n'existe pas en Algérie ni aux colonies.

292. — *Ministère public.* — A côté de la magistrature du siège, il en existe une autre auprès de la plupart des tribunaux, c'est le ministère public qui a pour mission de représenter la société ou l'État devant les tribunaux, de veiller à l'observation des lois et d'en requérir, au besoin, l'exécution.

Les membres du ministère public sont : près des Cours d'appel, les procureurs généraux de la République, les avocats généraux, les substituts du procureur général ; près des tribunaux d'arrondissement, les procureurs de la République et les substituts. Ils sont les uns et les autres nommés par le chef de l'État et placés sous sa dépendance ; ils ne jouissent pas du privilège de l'inamovibilité.

293. — *Auxiliaires de la justice.* — L'organisation se complète par certains auxiliaires qui sont chargés d'aider les juges dans leurs fonctions. Ce sont : les greffiers, dont l'assistance est exigée dans tous les actes du ministère du juge et qui dressent les procès-verbaux de ses actes, en conservent les minutes et délivrent les expéditions ; les avoués, qui sont associés à l'action des tribunaux pour préparer les voies de la justice, en accomplissant, au nom des parties, les formalités prescrites par la loi ; les huissiers, qui ont mission de faire aux parties les significations nécessaires ; les avocats, qui se chargent de défendre les parties et de parler en leur nom devant les tribunaux, mais dont le ministère n'est pas obligatoire comme celui des avoués, puisque chacun peut plaider sa propre affaire.

294. — III. Compétence générale des tribunaux judiciaires. — En principe, les droits des personnes sont placés sous la sauvegarde des tribunaux judiciaires. Ces tribunaux sont compétents pour statuer sur les questions relatives aux droits civils, aux droits individuels, aux droits réels et aux droits de créance, sur les difficultés soulevées à l'occasion des contrats et sur les poursuites en matière criminelle et correctionnelle.

295. — *Droits civils.* — On range sous cette dénomination l'ensemble des droits qui constituent la personne civile, sa situation au point de vue

de la nationalité et de la famille. Ainsi relèvent de la compétence judiciaire les questions concernant la jouissance ou la privation de la capacité civile, la qualité de français ou d'étranger, le domicile, la filiation, la parenté et l'alliance, etc. Les difficultés qui naissent à l'occasion de ces divers droits constituent des *questions d'état*. Dans aucun cas elles ne peuvent être soustraites à la connaissance des tribunaux judiciaires.

La capacité politique, n'étant que la réunion de divers éléments de la capacité civile, rentre dans le domaine de la compétence judiciaire. Nous avons vu (nos 87 et suiv.) que les questions relatives à l'électorat sont jugées par une commission municipale, sauf appel au juge de paix et recours en cassation. Mais il en est autrement de l'éligibilité qui ne soulève, en général, que des questions d'aptitude administrative dont l'appréciation est confiée au juge de l'élection, sauf renvoi des questions préjudicielles d'état devant les tribunaux judiciaires.

296. — *Droits individuels*. — On désigne par là des facultés légales attachées à la personne. Telles sont la liberté individuelle, la liberté du travail, de l'industrie, etc. Les atteintes qui seraient portées à ces droits ressortissent à la compétence judiciaire. Toutefois, le principe comporte certaines restrictions. La loi réserve, dans quelques cas, des pouvoirs exceptionnels à l'autorité administrative, comme le droit d'expulser les étrangers ou d'interner les aliénés dangereux. Alors, la compétence judiciaire cesse dès qu'apparaît l'action administrative. Le principe de la séparation des pouvoirs s'oppose à ce que les ordres de l'administration soient discutés devant les tribunaux judiciaires et puissent être infirmés par eux.

297. — *Droits réels et droits de créance*. — Le droit de propriété et ses démembrements sont également placés sous la protection des tribunaux judiciaires ; mais la propriété privée se trouve fréquemment en contact avec le domaine public, qui est placé sous la sauvegarde de l'autorité administrative. De là de nombreuses difficultés à propos des délimitations respectives de ces deux catégories de domaines, difficultés pour la solution desquelles l'autorité administrative et l'autorité judiciaire ont chacune un pouvoir propre, sans que la seconde puisse anéantir les décisions de la première. D'autre part, l'exécution des services publics peut causer des dommages à la propriété privée ; les recours en réparation de ces dommages ont été soustraits à la compétence judiciaire et dévolus à la juridiction administrative.

Les droits de créance sont également des droits privés et les difficultés auxquelles ils peuvent donner lieu sont du ressort des tribunaux judiciaires. Par exception, les tribunaux administratifs sont seuls compétents pour statuer sur les réclamations en matière de contributions directes et sur les difficultés relatives à la dette publique.

298. — *Contrats*. — Les contrats font naître des droits et des obligations entre les parties contractantes. A ce titre, tous les contrats entre parties privées relèvent de la compétence judiciaire. Mais il en est autrement lorsque l'administration est partie au contrat. Si l'administration intervient comme personne morale, dans l'intérêt de son domaine privé, elle fait des contrats de droit commun qui peuvent être appréciés par les tribunaux

judiciaires quant à leur validité et quant à leurs effets. Si, au contraire, l'administration intervient comme puissance publique ou dans l'intérêt des services publics, elle fait des contrats administratifs qui ne peuvent être appréciés que par la juridiction administrative. C'est un point sur lequel nous aurons à revenir avec plus de précision (V. *infra*, nos 395 à 397).

299. — *Matières pénales.* — Les peines qui sont encourues pour les crimes, les délits et les contraventions frappent les personnes dans leur liberté ou dans leurs biens. A raison de l'un ou de l'autre de ces deux caractères, elles ne peuvent, en principe, être prononcées que par les tribunaux judiciaires. Il n'existe d'exception que pour les contraventions de grande voirie dont la répression est attribuée à la juridiction administrative.

---

## CHAPITRE PREMIER

### LA JURIDICTION CIVILE

---

#### § 1er. — Justices de paix

300. — I. Organisation. — La loi des 16-24 août 1790 créa, dans chaque canton, un juge de paix assisté de deux prud'hommes assesseurs. Ces assesseurs furent supprimés par la loi du 29 ventôse an IX qui établit, à leur place, des suppléants pour remplacer le juge de paix en cas d'empêchement. Le tribunal ne se compose plus que d'un seul juge assisté d'un greffier. Il n'existe pas de ministère public près des juges de paix considérés comme juges civils.

A Paris, il y a une justice de paix par chaque arrondissement municipal; les autres grandes villes sont également divisées en un certain nombre de circonscriptions de justices de paix.

301. — II. Attributions. — Les juges de paix ont des attributions judiciaires et des attributions extrajudiciaires.

302. — *Fonctions judiciaires.* — Le juge de paix remplit d'abord les fonctions de conciliateur; il doit chercher à prévenir les procès en amenant les parties à un accommodement amiable. En principe, toute demande en justice doit être précédée d'une tentative de conciliation. Il juge sans appel des demandes personnelles jusqu'à 100 francs, et à charge d'appel depuis 100 francs jusqu'à 200 francs. Mais cette règle comporte de nombreuses exceptions qui sont déterminées dans la loi du 25 mai 1838.

Il connaît des contraventions de simple police, c'est-à-dire des faits qui peuvent donner lieu soit à une amende de 1 à 15 francs, soit à un emprisonnement de un à cinq jours. Nous verrons plus loin l'organisation spéciale des tribunaux de simple police (no 333).

Il juge les contestations relatives à l'application des tarifs de douane ou d'octroi; les appels interjetés contre les décisions des commissions

municipales en matière d'inscription ou de radiation sur les listes électorales, etc.

303. — *Fonctions extrajudiciaires.* — Le juge de paix est chargé de convoquer et de présider les conseils de famille ; d'apposer et lever les scellés après décès ou en cas de faillite ; de dresser, dans divers cas, des actes de notoriété, d'adoption, d'émancipation, de tutelle officieuse ; de légaliser les signatures des notaires, des officiers de l'état civil, etc.

Il est officier de police judiciaire et chargé, en cette qualité, de rechercher les crimes, les délits et les contraventions ; d'en rassembler les preuves et d'en livrer les auteurs aux tribunaux de répression.

Il préside la commission cantonale chargée de préparer la liste annuelle du jury criminel et siège à la commission d'arrondissement qui arrête cette liste; il vise et déclare exécutoires les contraintes décernées contre les redevables par les administrations des contributions indirectes et de l'enregistrement, etc.

## § 2. — Tribunaux de première instance

304. — I. Organisation. — Il y a un tribunal de première instance par arrondissement. Toutefois il n'existe qu'un seul tribunal de première instance pour tout le département de la Seine (L. 27 vent. an VIII, art. 6 et 10).

La composition de chaque tribunal est fixée par la loi du 30 août 1883. Les tribunaux importants sont divisés en plusieurs chambres. Chaque tribunal a un président et, s'il se compose de plusieurs chambres, autant de vice-présidents qu'il y a de chambres. Le nombre des juges et juges suppléants varie suivant l'importance des tribunaux. (Aj. L. 25 fév. 1901, art. 39.)

Les jugements sont rendus par des magistrats délibérant en nombre impair, sans que ce nombre puisse être inférieur à trois. Lorsque les membres d'un tribunal siégeant dans une affaire sont en nombre pair, le dernier des juges dans l'ordre du tableau doit s'abstenir.

Le ministère public est représenté près de chaque tribunal par un procureur de la République et un ou plusieurs substituts.

305. — II. Attributions. — Les tribunaux de première instance ont des fonctions judiciaires et des fonctions extrajudiciaires.

306. — *Fonctions judiciaires.* — En *matière civile*, ils statuent en dernier ressort sur l'appel des jugements rendus par les juges de paix ; ils jugent en premier et dernier ressort, c'est-à-dire sans appel, les contestations relatives à la perception de la plupart des impôts indirects, les actions mobilières jusqu'à la valeur de 1,500 francs en principal, et les actions mobilières jnsqu'à 60 francs de revenu ; ils connaissent en premier ressort seulement de toutes actions ayant pour objet une valeur supérieure.

Les tribunaux de première instance forment la juridiction de droit commun en matière civile, c'est-à-dire qu'ils jugent toutes les affaires civiles qui ne sont pas attribuées par une disposition expresse de la loi à un autre

tribunal. Le principe de cette compétence générale est posé par la loi des 16-24 août 1790 (tit. IX, art. 4).

En *matière correctionnelle*, ils statuent sur les appels formés contre les jugements rendus en premier ressort par les tribunaux de simple police, ils connaissent des délits autres que ceux commis en contravention des règlements de grande voirie.

En *matière commerciale*, ils remplissent les fonctions de tribunaux de commerce dans les arrondissements où il n'y a pas de tribunal de cette nature.

307. — *Fonctions extrajudiciaires.* — Elles se réfèrent principalement à certaines autorisations ou homologations à donner par le tribunal ou aux mesures d'administration et de discipline intérieures du tribunal; elles sont exercées, non en audience publique, mais en la chambre du Conseil.

## § 3. — Cours d'appel

308. — I. Organisation. — L'Assemblée constituante avait maintenu l'appel, mais, dans la crainte de voir renaître les pouvoirs des parlements, elle ne voulut pas établir de hiérarchie entre les tribunaux; elle décida que les tribunaux de district seraient juges d'appel les uns des autres. L'appel était porté devant l'un des trois tribunaux voisins. Sous le Consulat, la loi du 27 ventôse an VIII créa les tribunaux d'appel qui ne tardèrent pas à prendre le nom de Cours et qui ont été appelées, suivant les époques, *Cours royales* ou *Cours impériales;* aujourd'hui, ce sont les *Cours d'appel.*

Il existe en France 26 Cours d'appel dont chacune, sauf celle de Bastia, embrasse dans son ressort plusieurs départements. Il y a, en outre, une Cour d'appel à Alger et sept dans les colonies. Chaque Cour d'appel se divise en chambres dont le nombre varie suivant l'importance du ressort. Quelques-unes n'ont qu'une chambre.

Chaque Cour se compose d'un premier président, de présidents de chambre et de conseillers. Les fonctions du ministère public sont remplies par un procureur général, des avocats généraux et substituts. Il y a, en outre, un greffier en chef et des commis greffiers.

Les arrêts doivent être rendus par des magistrats délibérant en nombre impair, cinq au moins y compris le président. Si les membres siégeant dans une affaire se trouvaient en nombre pair, le dernier membre dans l'ordre du tableau devait s'abtenir.

309. — II. Attributions. — Les attributions des Cours d'appel sont presque exclusivement judiciaires.

Les chambres civiles et, dans certains cas, les chambres correctionnelles statuent sur « les appels des jugements rendus en matière civile par les tribunaux d'arrondissement et sur les appels des jugements de première instance rendus par le tribunal de commerce » (L. 26 vent. an VIII, art. 22). Elles connaissent, en outre, comme unique degré de juridiction, de diverses affaires et notamment des poursuites correctionnelles intentées

contre les juges de paix, les membres des tribunaux d'arrondissement et les officiers chargés d'exercer auprès d'eux le ministère public, les grand-croix et grands officiers de la Légion d'honneur, les généraux de division et de brigade pourvus d'un commandement territorial, les archevêques, évêques, présidents de consistoire et préfets.

Les chambres correctionnelles connaissent de l'appel des jugements de police correctionnelle, et les chambres des mises en accusation prononcent sur le renvoi à la Cour d'assises des accusés de crimes.

Les Cours d'appel statuent tantôt en audience ordinaire, tantôt en audience solennelle. Les audiences ordinaires sont tenues par une seule chambre; les audiences solennelles sont formées par la réunion de deux chambres. Doivent être portées à l'audience solennelle les affaires les plus graves, notamment les questions qui intéressent l'état des personnes.

---

## CHAPITRE II

### LA JURIDICTION COMMERCIALE

---

310. — Historique. — Le commerce et l'industrie ont des usages particuliers qu'il est indispensable de connaître pour juger les contestations auxquelles donnent lieu ces deux branches de l'activité humaine. C'est pour ce motif que furent créées dans certaines villes, à une époque très ancienne, des juridictions spéciales telles que celles des juges-consuls et des prud'hommes. La juridiction consulaire fut maintenue par la loi des 16-24 août 1790 (tit. XIII, art. 1 et 2); mais celle des prud'hommes fut supprimée ; elle a été rétablie par la loi du 18 mars 1806.

La séparation de la juridiction commerciale n'est d'ailleurs pas absolue. Les tribunaux de commerce et les conseils de prud'hommes n'existent que dans les centres commerciaux et industriels; partout ailleurs ils sont suppléés par la juridiction civile ordinaire. En outre, la distinction n'existe pas à tous les degrés de la hiérarchie judiciaire ; au-dessus des tribunaux de commerce, les cours d'appel statuent en matière commerciale comme en matière civile.

#### § 1er. — Conseils de prud'hommes

311. — I. Organisation. — Les conseils de prud'hommes sont établis par décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique, après avis des Chambres de commerce ou des Chambres des arts et manufactures et sur la demande ou avec le consentement des conseils municipaux qui s'engagent à subvenir aux dépenses. Les décrets d'institution déterminent la circonscription de chaque conseil, les genres d'in-

dustrie qui y sont représentés et le nombre des membres dont il sera composé. Ce nombre est de six au moins, non compris le président et le vice-président (L. 1er juin 1853, art. 1er). Le nombre des prud'hommes ouvriers doit toujours être égal à celui des prud'hommes patrons (D. 27 mai 1848, art. 2).

Les fonctions des prud'hommes sont électives. Un projet de loi relatif aux conseils de prud'hommes est actuellement soumis aux délibérations de la Chambre des députés.

312. — *Électorat et éligibilité.* — « Sont électeurs : 1° les patrons âgés de 25 ans, patentés depuis cinq ans au moins et depuis trois ans dans la circonscription du conseil ; les associés en nom collectif, patentés ou non, âgés de 25 ans accomplis, exerçant depuis cinq ans une profession assujettie à la contribution des patentes et domiciliés depuis trois ans dans la circonscription du conseil ; 2° les chefs d'atelier, contremaîtres et ouvriers, âgés de 25 ans accomplis, exerçant leur industrie depuis cinq ans au moins et domiciliés depuis trois ans dans la circonscription du conseil (L. 1er juin 1853, art. 4 modifié par L. 24 nov. 1883).

« Sont éligibles les électeurs âgés de 30 ans accomplis sachant lire et écrire » (D. 27 mai 1848, art. 5).

« Ne peuvent être éligibles ni électeurs, les étrangers ni aucun des individus désignés dans l'article 15 de la loi du 2 février 1852 » (L. 1853, art. 6).

313. — *Listes électorales.* — « Dans chaque commune de la circonscription, le maire assisté de deux assesseurs qu'il choisit, l'un parmi les électeurs patrons, l'autre parmi les électeurs ouvriers, inscrit les électeurs sur un tableau qu'il adresse au préfet. La liste électorale est dressée et arrêtée par le préfet » (art. 7).

« En cas de réclamation, le recours est ouvert devant le conseil de préfecture ou devant les tribunaux civils, suivant les distinctions établies par la loi sur les élections municipales » (art. 8). La jurisprudence du Conseil d'État décide que ce texte rend applicables aux élections des prud'hommes, à défaut de dispositions spéciales, les règles concernant les élections municipales (C. d'Ét., 18 déc. 1891).

314. — *Élections.* — « Les patrons, réunis en assemblée particulière, nomment directement les prud'hommes patrons. Les contremaîtres, chefs d'atelier, et les ouvriers également réunis en assemblées particulières, nomment les prud'hommes ouvriers en nombre égal à celui des patrons. — Au premier tour de scrutin, la majorité absolue des suffrages est nécessaire, la majorité relative suffit au second tour » (art. 9).

« Les conseils de prud'hommes sont renouvelés par moitié tous les trois ans. Le sort désigne ceux des prud'hommes qui sont remplacés la première fois. Les prud'hommes sont rééligibles. Lorsque, par un motif quelconque, il y a lieu de procéder au remplacement d'un ou plusieurs membres du conseil de prud'hommes, le préfet convoque les électeurs. Tout membre élu en remplacement d'un autre ne demeure en fonction que pendant la durée du mandat confié à son prédécesseur » (art. 10).

315. — *Président, vice-président, secrétaire.* — « Les membres des

conseils de prud'hommes, réunis en assemblée générale, élisent parmi eux, à la majorité absolue des membres présents, un président et un vice-président. En cas de partage des voix, et après deux tours de scrutin, le conseiller le plus ancien en fonctions est élu. Si les deux candidats avaient un temps de service égal, la préférence serait accordée au plus âgé. Il en sera de même dans le cas de création d'un nouveau conseil » (L. 7 fév. 1880, art. 1er).

« Lorsque le président sera choisi parmi les prud'hommes patrons, le vice-président ne pourra l'être que parmi les prud'hommes ouvriers et réciproquement » (art. 2).

« La durée des fonctions du président et du vice-président est d'un an; ils sont rééligibles » (art. 3).

« Le secrétaire attaché aux conseils de prud'hommes est nommé à la majorité absolue des suffrages et peut être révoqué à volonté ; mais, dans ce cas, la demande doit être signée par les deux tiers des prud'hommes » (art. 5). — Le secrétaire remplit les fonctions de greffier.

316. — *Indemnité des prud'hommes.* — L'article 30 de la loi du 18 mars 1806 portait que les fonctions des prud'hommes négociants-fabricants seraient gratuites. Il en résultait que les prud'hommes ouvriers seuls pouvaient recevoir une indemnité à raison de leurs fonctions. L'article 6 de la loi du 7 février 1880 a abrogé cette disposition et fait disparaître l'inégalité qui existait, sous ce rapport, entre les prud'hommes patrons et les prud'hommes ouvriers. Tous peuvent donc recevoir des indemnités. Aux termes de l'article 135-15° de la loi du 5 avril 1884, les dépenses des conseils de prud'hommes étant à la charge des communes, c'est aux conseils municipaux qu'il appartient de fixer le montant de ces indemnités.

317. — *Abstentions systématiques.* — A la suite d'abstentions collectives qui s'étaient produites pour empêcher le fonctionnement des conseils de prud'hommes, une loi du 10 décembre 1884 a permis à ces conseils de se constituer et de rendre la justice même en l'absence de l'un des deux éléments qui doivent régulièrement les composer. Lorsque les patrons ou les ouvriers s'abstiennent collectivement dans les élections, lorsque les membres élus refusent d'accepter le mandat ou s'abstiennent systématiquement de siéger, il est procédé dans la quinzaine à de nouvelles élections pour compléter le conseil et les prud'hommes élus, acceptant le mandat et se rendant aux convocations, constituent le conseil pourvu que leur nombre soit au moins égal à la moitié du nombre total des membres dont le conseil doit être composé.

318. — II. Attributions. — Les prud'hommes ont des fonctions judiciaires et des fonctions extrajudiciaires.

319. — *Fonctions judiciaires.* — Les conseils de prud'hommes ont d'abord pour mission de chercher à terminer par voie de conciliation les procès qui s'élèvent entre patrons et ouvriers concernant les rapports qu'établit entre eux l'industrie. A cet effet, il est formé un *bureau particulier* composé d'un patron et d'un ouvrier et présidé alternativement par un patron et un ouvrier, suivant un roulement établi par le règlement particulier de chaque conseil (D. 11 juin 1809, art. 21 et 22; L. 8 février 1880, art. 4).

Après un essai infructueux de conciliation, l'affaire est renvoyée devant le conseil des prud'hommes réuni en *bureau général*, ou bureau de jugement, qui se compose du président ou vice-président et d'un nombre égal de patrons et d'ouvriers, deux au moins de chaque catégorie (L. 1er juin 1853, art. 11).

« Les jugements des conseils de prud'hommes sont définitifs et sans appel, lorsque le chiffre de la demande n'excède pas 200 francs en capital. — Au-dessus de cette somme, les jugements sont sujets à l'appel devant le tribunal de commerce » (art. 13).

Dans les cantons où il n'y a pas de conseil de prud'hommes, c'est le juge de paix qui est compétent pour les contestations entre patrons et ouvriers, mais il ne juge que dans les limites de sa compétence ordinaire et sauf appel, s'il y a lieu, devant le tribunal civil.

Les conseils de prud'hommes ont aussi une certaine juridiction pénale en matière de police industrielle; ils sont chargés de punir les délits tendant à troubler l'ordre et la discipline des ateliers et les manquements des apprentis envers leurs patrons; ils peuvent prononcer contre les délinquants un à trois jours d'emprisonnement (D. 3 août 1810, art. 4). L'appel est, dans ce cas, porté au tribunal correctionnel.

320. — *Fonctions extrajudiciaires.* — Les conseils de prud'hommes veillent à l'exécution des mesures conservatrices de la propriété des dessins et marques de fabriques dont les modèles ont été déposés à leur secrétariat (L. 18 mars 1806, art. 14 à 19; D. 11 juin 1809, art. 4 à 9). Ils peuvent faire des inspections dans les ateliers pour relever le nombre de métiers en activité et des ouvriers occupés et transmettre ces renseignements aux chambres de commerce (L. 1806, art. 29; D. 11 juin 1809, art. 64 à 66). Enfin, ils donnent leur avis sur toutes les questions qui leur sont posées par l'autorité administrative (L. 1er juin 1853, art. 17).

## § 2. — Tribunaux de commerce

321. — 1. Organisation. — Les tribunaux de commerce, de même que les conseils de prud'hommes, sont créés par décrets rendus en forme des règlements d'administration publique « dans les villes qui sont susceptibles d'en recevoir par l'étendue de leur commerce et de leur industrie » (C. com., art. 615).

En principe, le ressort d'un tribunal de commerce est le même que celui du tribunal civil dans l'arrondissement duquel il est placé; mais, s'il se trouve plusieurs tribunaux de commerce dans un seul arrondissement, les décrets qui les établissent fixent l'étendue du ressort de chacun d'eux (*Ib.*, art. 616). Dans les arrondissements où il n'existe pas de tribunal de commerce, le tribunal civil juge les affaires commerciales (art. 640).

322. — *Membres des tribunaux de commerce.* — Chaque tribunal de commerce se compose d'un président, de juges et de suppléants. Le décret d'institution fixe, pour chaque tribunal, le nombre des juges et celui des

suppléants (art. 617). Le nombre des juges ne peut être au-dessous de deux, non compris le président. Le Code de commerce fixait aussi un maximum qui ne pouvait être dépassé, mais ce maximum a été supprimé par la loi du 18 juillet 1889. Le nombre des suppléants est également proportionné aux besoins du service.

Un greffier nommé par le chef de l'État est attaché à chaque tribunal de commerce ; mais il n'y a pas de ministère public.

Les présidents, juges et suppléants sont nommés à l'élection. Ces fonctions sont gratuites.

323. — *Électorat.* — La loi des 16-24 août 1790 avait appliqué le suffrage universel des commerçants à l'élection des tribunaux consulaires. Le Code de commerce abandonna le suffrage universel et revint à l'élection par les notables commerçants ; la liste des notables était dressée par le préfet, sauf l'approbation du ministre. La loi du 23 août 1848 rétablit l'élection par le suffrage universel des commerçants. Un décret-loi du 2 mars 1852 remit en vigueur le système du Code de commerce ; le choix des électeurs fut laissé aux préfets. La loi du 21 décembre 1871 conféra le soin de dresser la liste des électeurs consulaires à une commission et décida que cette liste devrait comprendre le dixième des commerçants « recommandables » inscrits à la patente, sauf dans le département de la Seine où ce nombre ne pouvait dépasser trois mille. La loi du 8 décembre 1883 est revenue au suffrage universel ; elle attribue l'électorat à tous les citoyens réunissant les conditions exigées par l'article 1er et non frappés de l'une des incapacités indiquées à l'article 2.

Sont électeurs : 1° « les citoyens français, commerçants patentés ou associés en nom collectif depuis cinq ans au moins, capitaines au long cours et maîtres de cabotage ayant commandé des bâtiments pendant cinq ans, directeurs des compagnies françaises anonymes de finance, de commerce et d'industrie, agents de change et courtiers d'assurances maritimes, courtiers de marchandises, courtiers interprètes et conducteurs de navires, les uns et les autres après cinq années d'exercice, et tous, sans exception, devant être domiciliés depuis cinq ans au moins dans le ressort du tribunal; 2° les membres *anciens* ou en exercice des tribunaux et des chambres de commerce, des chambres consultatives des arts et manufactures, les présidents anciens ou en exercice des conseils de prud'hommes » (L. 8 déc. 1883, art. 1er).

Cet article a été complété par la loi du 23 janvier 1898 qui porte que les femmes qui remplissent les conditions énoncées dans les paragraphes précédents, seront inscrites sur la liste électorale, mais qu'elles ne pourront être appelées à faire partie d'un tribunal de commerce.

Quant aux incapacités indiquées par l'article 2 de la loi de 1883, elles sont très nombreuses. Le législateur s'est montré plus rigoureux pour l'électorat consulaire que pour l'électorat politique.

324. — *Listes électorales.* — Elles sont dressées tous les ans pour chaque commune du ressort du tribunal par le maire assisté de deux conseillers municipaux désignés par le conseil dans la première quinzaine du mois de septembre ; elles comprennent tous les électeurs remplissant

au 1er septembre les conditions exigées ci-dessus (L. 1883, art. 3).

Les listes ainsi préparées sont envoyées par le maire au préfet et au sous-préfet qui fait déposer la liste générale au greffe du tribunal de commerce et la liste spéciale de chaque canton du ressort aux greffes des justices de paix correspondantes. Ces dépôts doivent être faits trente jours au moins avant l'élection. Le dépôt est annoncé par des affiches apposées à la porte de la mairie de chaque commune. Les listes sont communiquées sans frais à tout requérant (*Ib.*, art. 4).

Pendant les quinze jours qui suivent le dépôt, tout électeur peut demander son inscription s'il prétend avoir été omis, ou la radiation de ceux qu'il prétend y avoir été indûment inscrits. Ces réclamations sont portées devant le juge de paix du canton, par simple déclaration au greffe de la justice de paix du domicile de l'électeur dont la qualité est contestée. Le juge de paix statue sans opposition ni appel dans les dix jours, sans frais ni forme de procédure, et sur simple avertissement donné aux parties intéressées. La sentence est, le jour même, transmise au maire de la commune de l'intéressé qui la notifie dans les vingt-quatre heures de la réception. La décision du juge de paix peut être déférée à la Cour de cassation par ceux qui ont été parties, et, en outre, par tout électeur inscrit dans le cas où le jugement ordonnerait l'inscription d'une personne qui ne figurait pas sur la liste (art. 5 et 6).

Pour la solution des questions préjudicielles d'état, les frais de timbre d'enregistrement, ainsi que pour les formes du pourvoi en cassation, les règles sont les mêmes qu'en matière de listes électorales politiques (V. *supra*, nos 89-91).

La liste rectifiée, s'il y a lieu, par suite de décisions judiciaires, est définitivement close dix jours avant l'élection.

325. — *Éligibilité.* — Sont éligibles : 1° les électeurs inscrits sur la liste électorale âgés de 30 ans ; 2° les *anciens* commerçants français ayant exercé leur profession pendant cinq ans dans l'arrondissement et y résidant. Ces derniers, par suite de leur abandon des affaires, ne sont plus intéressés dans l'élection, mais le législateur a pensé que ce n'était pas une raison pour priver la magistrature consulaire de l'expérience et des lumières qu'ils ont pu acquérir dans l'exercice de leur ancienne profession.

De plus, afin que les fonctions de juge et de président soient exercées par des personnes ayant acquis une certaine expérience judiciaire, la loi décide que nul ne pourra être élu président s'il n'a exercé pendant deux ans les fonctions de juge titulaire et que nul ne pourra être nommé juge s'il n'a été juge suppléant pendant un an (art. 8).

326. — *Élections.* — Le vote a lieu par canton à la mairie du chef-lieu. Dans les villes divisées en plusieurs cantons, le maire désigne, pour chaque canton, le local où s'effectuent les opérations électorales (art. 9). A Paris et à Lyon, il y a autant de collèges électoraux que d'arrondissements et le vote a lieu dans chaque mairie (art. 17). L'assemblée électorale est convoquée par le préfet du département dans la première quinzaine de décembre au plus tard. Elle est présidée par le maire ou son délégué, assisté de quatre électeurs, les deux plus âgés et les deux plus jeunes pré-

sents. Le bureau nomme son secrétaire pris dans l'assemblée (art. 9).

Le président est élu au scrutin individuel; les juges titulaires et suppléants le sont au scrutin de liste, mais par des bulletins distincts déposés dans des boîtes séparées. Ces élections ont lieu simultanément. Pour être élu au premier tour de scrutin, il faut obtenir la majorité des suffrages exprimés et un nombre de voix égal au quart des électeurs inscrits. Au second tour qui a lieu quinze jours après, la majorité relative suffit, quel que soit le nombre des suffrages (art. 10).

327. — *Proclamation des résultats.* — Le président de chaque assemblée proclame le résultat de l'élection et transmet immédiatement au préfet le procès-verbal des opérations électorales. Dans les vingt-quatre heures de la réception des procès-verbaux, le résultat général de l'élection de chaque ressort est constaté par une commission présidée par le préfet et comprenant un conseiller général du chef-lieu et le maire du chef-lieu ou l'un de ses adjoints. Dans les trois jours qui suivent, le préfet transmet au procureur général près la Cour d'appel une copie certifiée du procès-verbal des constatations et une autre à chacun des greffiers des tribunaux de commerce du département. Le préfet transmet aussi le résultat des opérations électorales à tous les maires des chefs-lieux de canton qui doivent les faire afficher à la porte de la mairie (art. 11).

328. — *Réclamations contre les élections.* — Dans les cinq jours de l'élection, tout électeur a le droit d'élever des réclamations contre la régularité et la sincérité de l'élection. Dans les cinq jours de la réception des procès-verbaux, le procureur général a le même droit. Les réclamations sont communiquées aux citoyens dont l'élection est attaquée et qui ont le droit d'intervenir dans les cinq jours de la communication: elles sont jugées sommairement et sans frais par la Cour d'appel. Le pourvoi en cassation est la seule voie de recours admise contre l'arrêt; il doit être formé dans les dix jours de la signification. Il a un effet suspensif (art. 11).

La nullité totale ou partielle des élections ne peut être prononcée que dans les cas prévus par l'article 12 de la loi du 8 décembre 1883.

329. — *Durée des fonctions.* — Les membres des tribunaux de commerce sont élus pour deux ans et renouvelés par moitié tous les ans (C. com., art. 622). Pendant la durée de leurs fonctions, ils sont inamovibles.

En principe, le président et les juges, sortant d'exercice après deux années, peuvent être réélus immédiatement pour deux autres années; mais cette nouvelle période expirée, ils ne sont rééligibles qu'après un an d'intervalle. Toutefois, le président, même après avoir exercé quatre ans les fonctions de juge titulaire, peut être élu immédiatement pour deux années à l'expiration desquelles il peut être réélu pour une seconde période de la même durée (art. 623 modif. par L. 8 déc. 1883, art. 13).

330. — *Juges complémentaires.* — Les jugements des tribunaux de commerce doivent être rendus par trois juges au moins parmi lesquels doit se trouver nécessairement un juge titulaire. Lorsque, par suite de récusations ou d'empêchement, il ne reste pas un nombre suffisant de juges ou de suppléants, le président tire au sort, en séance publique, les noms de juges complémentaires pris dans une liste dressée chaque année

par le tribunal et ne comprenant que des éligibles ou, en cas d'insuffisance, des électeurs ayant les uns et les autres leur résidence dans la ville où siège le tribunal. Cette liste est de 50 noms pour Paris, de 25 pour les tribunaux de neuf membres et de 15 pour les autres tribunaux (L. 1883, art. 16).

331. — II. Attributions. — Les tribunaux de commerce ne sont compétents que pour les litiges dont la connaissance leur est attribuée par la loi. Ils ne jugent que les *affaires commerciales*; mais dès qu'il s'agit d'actes de commerce, ils sont compétents, même si la contestation s'élève entre non commerçants.

Les tribunaux de commerce jugent en premier et dernier ressort jusqu'à 1,500 fr. de principal inclusivement. Au-dessus de ce chiffre, ils ne jugent qu'en premier ressort. Les appels de leurs jugements sont portés devant la Cour d'appel dans le ressort de laquelle ils sont situés (C. com., art. 613-651). Ils connaissent aussi des appels formés contre les sentences des conseils de prud'hommes.

Nous n'avons pas à énumérer ici toutes les affaires qui, au point de vue de la compétence, sont réputées commerciales. Il suffira de renvoyer aux dispositions du Code de commerce (art. 931 et suiv.).

---

## CHAPITRE III

### LA JURIDICTION RÉPRESSIVE

332. — Division. — La juridiction répressive comprend trois ordres de tribunaux correspondant aux trois sortes d'infractions admises par notre loi pénale. Les tribunaux de simple police jugent les contraventions; les tribunaux correctionnels, les délits; les Cours d'assises, les crimes; mais il importe de remarquer qu'il n'existe pas de tribunaux répressifs spéciaux et que c'est la juridiction civile qui, sous une appellation différente, statue sur les matières pénales.

#### § 1er. — Tribunaux de simple police

333. — I. Organisation. — Les fonctions de juge de simple police sont exercées dans chaque canton par le juge de paix (C. I. cr., art. 138 modifié par L. 27 janvier 1873).

Les fonctions du ministère public, pour les faits de police, sont remplies par un commissaire de police du lieu où siège le tribunal, et, à défaut, soit par un commissaire de police d'une autre localité, soit par un suppléant du juge de paix, soit par un des maires ou adjoints du chef-lieu du canton (C. I. cr., art. 144).

A Paris, chaque juge de paix est, à tour de rôle, juge de simple police.

334. — II. Compétence. — Les tribunaux de simple police sont compétents pour statuer sur les contraventions de simple police, c'est-à-dire sur les infractions qui peuvent donner lieu soit à 15 francs d'amende ou au-dessous, soit à cinq jours d'emprisonnement ou au-dessous (C. I. cr., art. 137).

Les jugements rendus par les tribunaux de simple police ne sont qu'en premier ressort s'ils prononcent l'emprisonnement ou une amende supérieure à cinq francs. L'appel est porté devant le tribunal correctionnel.

## § 2. — Tribunaux correctionnels

335. — I. Organisation. — Aux termes de l'article 179, C. I. cr., « les tribunaux de première instance en matière civile connaissent en outre, sous le titre de tribunaux correctionnels, de tous les délits forestiers poursuivis à la requête de l'administration et de tous les délits dont la peine excède cinq jours d'emprisonnement et 15 francs d'amende ».

Les tribunaux correctionnels sont donc les tribunaux d'arrondissement jugeant en matière correctionnelle. Dans les tribunaux composés de plusieurs chambres, l'une ou plusieurs d'entre elles sont chargées des affaires de police correctionnelle. Si le tribunal n'est pas divisé en chambres, ce sont les mêmes juges qui statuent sur les affaires correctionnelles et sur les affaires civiles.

336. — II. Compétence. — Les tribunaux correctionnels statuent en dernier ressort sur les appels des jugements de simple police; en premier ressort : 1° sur les infractions punies de peines correctionnelles, à l'exception des contraventions de grande voirie qui sont de la compétence des conseils de préfecture, et de certains délits de presse qui sont déférés à la Cour d'assises; 2° sur certaines infractions punies de peines de simple police, par exemple en matière forestière (C. for., art. 117 et 190).

L'appel des jugements rendus en matière correctionnelle est porté devant la Cour d'appel du ressort.

## § 3. — Cours d'assises

337. — I. Organisation. — Les Cours d'assises ne sont pas des tribunaux permanents. Aux termes de l'article 251, C. I. cr., « il est tenu des assises dans chaque département, pour juger les individus que la Cour d'appel y a renvoyés ».

Elles ont lieu tous les trois mois, et plus souvent si les besoins l'exigent, dans le chef-lieu du département, à moins que la Cour d'appel, toutes chambres réunies, n'ait désigné un autre tribunal (C. I. cr., art. 258).

A Paris, les assises se succèdent sans interruption, de quinzaine en quinzaine. La session de la première quinzaine de chaque trimestre est dite session ordinaire; les autres sont des sessions extraordinaires.

Les Cours d'assises se composent de deux éléments : la magistrature et le jury.

338. — II. Magistrature. — Dans tous les départements, les assises sont tenues par un conseiller de la Cour d'appel délégué à cet effet, président, et par deux juges pris, soit parmi les conseillers de la Cour d'appel, soit parmi les présidents ou juges du tribunal de première instance du lieu de la tenue des assises. Ces derniers sont désignés par le premier président, après avis du procureur général (C. I. cr., art. 252, modif. par L. 25 fév. 1901, art 38).

Dans les départements où siègent les Cours d'appel, les fonctions du ministère public auprès de la Cour d'assises sont remplies, soit par le procureur général, soit par un des avocats généraux, soit par un des substituts du procureur général. Dans les autres départements, les fonctions du ministère public sont remplies par le procureur de la République près le tribunal ou par l'un de ses substituts (art. 253 modif. par L. 25 fév. 1901).

339. — III. Jury. — Le jury est une commission de citoyens remplissant passagèrement des fonctions judiciaires.

Tous citoyen peut être juré, pourvu qu'il ait trente ans; qu'il jouisse de ses droits politiques, civils et de famille; qu'il ne se trouve pas dans un des cas d'incapacité ou d'incompatibilité établis par la loi (L. 21 nov. 1872, art. 1er et 5). Peuvent, en outre, être dispensés des fonctions de jurés: les septuagénaires, ceux qui ont besoin pour vivre de leur travail journalier et ceux qui ont rempli ces fonctions pendant l'année courante ou l'année précédente.

340. — *Liste annuelle.* — Il est dressé chaque année une liste des jurés du département; elle comprend : pour le département de la Seine, 3,000 jurés, et, pour les autres départements, un juré par 500 habitants, sans que le nombre des jurés puisse être inférieur à 400 ni supérieur à 900. Ce nombre est réparti entre les arrondissements et cantons (ou quartiers, à Paris) par arrêté du préfet pris sur l'avis de la commission départementale, et, pour le département de la Seine, sur l'avis conforme du bureau du conseil général.

Pour arriver à la formation de la liste, le législateur institue deux commissions. La première commission, composée, dans chaque canton, du juge de paix, président, des suppléants du juge de paix et des maires de toutes les communes du canton, dresse une *liste préparatoire* contenant un nombre double de celui fixé pour le contingent du canton (1). La seconde commission, composée, dans chaque arrondissement, du président du tribunal civil ou du magistrat qui en remplit les fonctions, président, des juges de paix et des conseillers généraux, dresse définitivement la *liste annuelle* en choisissant sur la liste préparatoire de chaque canton ; elle peut cependant porter sur la liste définitive des noms de personnes qui n'ont pas été inscrites sur les listes préparatoires, sans que toutefois le nombre de ces noms puisse excéder le quart de ceux qui sont portés pour le canton.

(1) La commission est composée diversement suivant que le canton forme une seule commune, que la commune est divisée en plusieurs cantons, ainsi que pour la ville de Paris (V. le texte de la loi du 12 novembre 1872, art. 8 et 9).

Il est aussi formé, chaque année, une liste spéciale de jurés suppléants pris parmi les jurés de la ville où se tiennent les assises. Elle comprend 300 jurés pour Paris (15 par arrondissement) et 50 pour les autres départements.

341. — *Liste de session.* — Elle comprend 36 jurés titulaires et 4 suppléants. Leurs noms sont tirés au sort, sur la liste annuelle, dix jours au moins avant l'ouverture des assises, en audience publique, par le premier président de la Cour, ou, dans les chefs-lieux où il n'y a pas de Cour, par le président du tribunal. Si les noms de jurés ayant rempli lesdites fonctions pendant l'année courante ou l'année précédente viennent à sortir de l'urne, ils sont immédiatement remplacés par de nouveaux noms tirés au sort.

Le préfet notifie à chacun des jurés, huit jours à l'avance, l'appel qui lui est fait de se trouver au jour fixé pour remplir sa mission (C. I. cr., art. 339). La liste des jurés de session est notifiée à l'accusé à peine de nullité, la veille du jour où il s'agira de former la liste de l'affaire qui le concerne (art. 395).

342. — *Liste du jury de jugement.* — Au jour indiqué, et pour chaque affaire, l'appel des jurés est fait avant l'ouverture de l'audience, en présence de l'accusé et du ministère public. Le nom de chaque juré répondant à l'appel est placé dans une urne. L'accusé ou son conseil et le procureur général récusent tels jurés qu'ils jugent à propos, à mesure que leurs noms sortent de l'urne. L'accusé et le ministère public peuvent exercer un nombre égal de récusations ; si les jurés sont en nombre impair, l'accusé peut récuser un juré de plus que le ministère public. Le jury de jugement est formé à l'instant où il est sorti de l'urne 12 noms non récusés (art. 399-400).

343. —IV. Compétence. —Les Cours d'assises sont instituées pour juger les faits qualifiés crimes ; toutefois elles sont investies de la plénitude de juridiction pénale, et lorsqu'elles sont régulièrement saisies par un arrêt de mise en accusation, elles doivent juger l'affaire renvoyée devant elles, alors même que les faits ne constitueraient en réalité que des délits ou de simples contraventions.

Le jury est juge de la culpabilité ou de la non culpabilité de l'individu accusé d'un crime. La magistrature est chargée de faire l'application de la loi d'après le verdict prononcé par le jury.

La décision des jurés n'est susceptible d'aucun recours devant une autre juridiction. Toutefois, si la Cour était convaincue que les jurés, tout en observant les formes, se sont trompés sur le fond, au détriment de l'accusé, elle pourrait surseoir au jugement et renvoyer l'affaire à la session suivante, pour y être soumise à un nouveau jury (art. 350 et 352).

---

## CHAPITRE IV

### LA COUR DE CASSATION

344. — I. Historique. — Pour assurer l'exacte application de la loi et maintenir l'unité de jurisprudence, la Constituante a placé au sommet de la hiérarchie judiciaire un tribunal suprême qui siège à Paris et dont l'autorité s'étend sur tout le territoire de la France et des colonies françaises (L. 27 nov. - 1er déc. 1790, art. 1er). Appelée d'abord Tribunal de cassation, cette juridiction a reçu le titre de Cour de cassation en vertu du sénatus-consulte du 20 floréal an XII, et ses membres ont pris le titre de conseillers.

345. — II. Organisation. — La Cour de cassation est composée d'un premier président, de trois présidents et de quarante-cinq conseillers. Les fonctions du ministère public sont exercées par un procureur général et six avocats généraux. Enfin, il y a près de la Cour un greffier en chef et quatre commis greffiers.

Elle se divise en trois chambres, la chambre des requêtes, la chambre civile et la chambre criminelle, composées chacune d'un président et de quinze conseillers. Le premier président peut présider toutes les chambres, mais il siège habituellement à la chambre civile. Chaque chambre ne peut juger qu'au nombre de onze membres au moins et se complète, s'il y a lieu, en appelant, d'après l'ordre d'ancienneté, les membres des autres chambres qui ne tiendraient pas audience.

346. — III. Attributions. — La Cour de cassation a des attributions judiciaires et des attributions disciplinaires.

347. — *Attributions judiciaires.* — La fonction principale de la Cour de cassation est de statuer sur les pourvois formés, pour violation de la loi, contre les décisions judiciaires rendues en dernier ressort par toutes les juridictions civiles et criminelles. La Cour de cassation, lorsqu'elle prononce sur ces pourvois, ne constitue pas un degré de juridiction proprement dit. Elle juge le jugement et non le procès. De là les conséquences suivantes : 1° elle ne connaît pas des faits de la cause; elle tient ces faits pour souverainement constatés et appréciés par les juges qui ont rendu la décision attaquée et se borne à examiner s'il leur a été fait une application exacte de la loi ; 2° lorsqu'elle a cassé une décision pour violation ou fausse interprétation de la loi, elle ne connaît pas du fond de l'affaire; elle renvoie la cause pour être jugée à nouveau, devant un tribunal du même ordre que celui qui a rendu la décision cassée (L. 27 nov. - 1er déc. 1790, art. 3).

Lorsque, après la cassation d'un premier arrêt ou jugement en dernier ressort, le deuxième arrêt ou jugement rendu dans la même affaire, entre les mêmes parties, est attaqué par les mêmes moyens que le premier, la Cour prononce, toutes les chambres réunies. Si le deuxième arrêt ou jugement est cassé pour les mêmes motifs que le premier, la Cour d'appe

ou le tribunal auquel l'affaire est renvoyée est tenu de se conformer à la décision de la Cour de cassation sur le point de droit jugé par cette Cour (L. 1er avril 1837).

En dehors de ce cas, les trois chambres de la Cour de cassation statuent presque toujours séparément. Chaque chambre a sa mission propre.

La *chambre des requêtes* statue sur l'admission ou le rejet des pourvois formés en matière civile. En cas d'admission, elle renvoie l'affaire à la chambre civile qui, après un nouvel examen, prononce le rejet définitif du pourvoi ou la cassation du jugement ou de l'arrêt attaqué (L. 27 vent. an VIII, art. 60). Toutefois, la chambre des requêtes statue définitivement sur les demandes, soit en règlement de juges, soit en renvoi d'un tribunal à un autre pour cause de suspicion légitime, soit en annulation des actes par lesquels les juges ont excédé leurs pouvoirs (*Ibid.*, art. 80).

La *chambre civile* prononce définitivement sur les demandes en cassation et sur les prises à partie, lorsque les requêtes ont été admises. Elle connaît directement et sans admission préalable par la chambre des requêtes : 1° des pourvois en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (L. 3 mai 1841, art. 20 et 42); 2° des pourvois relatifs à la formation et à la revision des listes électorales (L. 30 nov. 1875, art. 1er); 3° des pourvois relatifs aux élections des tribunaux de commerce (L. 8 décembre 1883, art. 6 et 11).

La *chambre criminelle* prononce sur les demandes en cassation en matières criminelle, correctionnelle et de simple police, sans qu'il soit besoin d'arrêt préalable d'admission.

348. — *Attributions disciplinaires* — La Cour de cassation constitue le conseil supérieur de la magistrature. Elle ne peut statuer en cette qualité que toutes chambres réunies et hors la présence du public. Le procureur général près la Cour représente le gouvernement devant le conseil supérieur.

Le conseil supérieur exerce à l'égard de la magistrature assise des tribunaux judiciaires les pouvoirs disciplinaires précédemment dévolus à la Cour de cassation, ainsi qu'aux autres cours et tribunaux. Toute délibération politique est interdite aux corps judiciaires. Toute manifestation ou démonstration d'hostilité au principe ou à la forme du Gouvernement de la République est interdite aux magistrats. L'infraction à ces dispositions constitue une faute disciplinaire (L. 30 août 1883, art. 13 et 14).

---

# TITRE VI

## La séparation des pouvoirs.

### CHAPITRE PREMIER

### PRINCIPES FONDAMENTAUX

#### § 1er. — Séparation des pouvoirs législatif et judiciaire

349. — I. Protection des actes législatifs. — La loi des 16-24 août 1790 proclame le principe de la séparation des pouvoirs législatif et judiciaire en ces termes : « Les tribunaux ne peuvent prendre directement ou indirectement aucune part de l'exercice du pouvoir législatif, ni empêcher ou suspendre l'exécution des décrets du Corps législatif sanctionnés par le roi, à peine de forfaiture » (tit. II, 10). Cette règle est complétée par la constitution de l'an III : « Les juges ne peuvent s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif, *ni faire aucun règlement.* »

La sanction du principe est formulée par l'article 127-1° du Code pénal qui punit de la dégradation civique les juges qui auront commis l'un des faits prévus par les articles ci-dessus.

350. — *Défense aux tribunaux de faire des règlements.* — Sous l'ancien régime, les parlements s'étaient arrogé le droit de rendre des *arrêts de règlement*, c'est-à-dire de déclarer d'avance et d'une manière générale comment ils jugeraient un point de droit lorsqu'il se présenterait devant eux. Ils rendaient ainsi des décisions applicables dans l'avenir ; or, le juge ne doit statuer que sur le passé, la loi seule dispose pour l'avenir. Les arrêts de règlement constituaient donc un empiétement sur le domaine législatif ; ils ont été prohibés de nouveau par l'article 5 du Code civil. La prohibition n'a guère aujourd'hui qu'un intérêt rétrospectif ; cependant il est arrivé que, par erreur, les tribunaux ont quelquefois organisé des procédures spéciales, ou fait des injonctions ou des défenses pour l'avenir. De semblables décisions sont annulables en vertu des dispositions qui précèdent.

351. — *Défense de suspendre l'exécution des lois.* — Cette règle que les mœurs judiciaires actuelles rendent inutiles a eu également pour but de supprimer une institution de l'ancien régime.

Lorsque le roi avait rendu une ordonnance, il en était adressé copie aux parlements qui, après transcription sur leurs registres, en faisaient parvenir des copies collationnées aux tribunaux inférieurs. Les parlements avaient prétendu que le *droit d'enregistrement* entraînait celui de vérification et, par suite, celui de faire des remontrances au roi. Si le roi persistait dans sa première volonté, il prescrivait l'enregistrement par des *lettres de jussion* auxquelles les magistrats devaient se soumettre. Parfois, il venait lui-même tenir un lit de justice dans lequel il faisait enregistrer l'ordonnance sous ses yeux. L'enregistrement devint ainsi une formalité indispensable sans laquelle les ordonnances n'avaient pas force de loi. Cet état de choses a disparu en 1789. Un droit semblable ne pouvait plus exister en face d'une représentation nationale dépositaire de la puissance législative dans sa plénitude.

352. — *Défense d'apprécier la constitutionnalité des lois.* — Le juge français n'a pas, comme le juge américain, le droit de mettre la constitution au-dessus des lois ordinaires et de considérer celles-ci comme non avenues lorsqu'elles violent la loi constitutionnelle du pays. Il est toujours obligé d'appliquer les lois régulièrement promulguées, lors même qu'on alléguerait des irrégularités commises lors de leur confection. Cette règle n'est proclamée expressément dans aucun texte, mais elle résulte de la précédente. Il serait presque toujours possible, en effet, d'empêcher l'exécution d'une loi en prétendant qu'elle est contraire à quelque principe constitutionnel que chaque tribunal interpréterait dans le sens de ses convictions juridiques ou de ses opinions politiques. La jurisprudence de la Cour de cassation en a fait diverses applications.

353. — II. Protection de la compétence judiciaire. — A l'inverse, « le pouvoir judiciaire ne peut en aucun cas être exercé par le chef de l'État ni par le pouvoir législatif » (L. 3 nov. 1789, art. 19). Toutefois, ce principe n'est garanti par aucune sanction, et la constitution de 1875, comme les constitutions précédentes, y apporte des exceptions. Nous avons vu que la Chambre des députés est investie, dans certains cas, du droit de mettre en accusation et le Sénat du droit de juger. Mais, en dehors de ces exceptions, il est universellement reconnu que le pouvoir législatif ne pourrait réformer un jugement même irrégulièrement rendu. Le recours doit être porté par les voies légales devant l'autorité judiciaire.

## § 2. — Séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire

354. — I. Exposé du principe. — Le pouvoir exécutif a, nous l'avons vu, des attributions de diverse nature. Les unes et les autres sont protégées contre les empiétements du pouvoir judiciaire; mais le législateur a jugé utile de formuler plus spécialement le principe en ce qui concerne les rapports de l'administration et de la justice, à cause de la confusion qui avait existé autrefois et des luttes qui en avaient été la conséquence. Les parlements avaient prétendu être investis du droit d'exercer, dans leur ressort, non seulement le pouvoir judiciaire, mais encore la police qui com-

prenait alors la plus grande partie de l'administration. De là les rivalités et les conflits qui s'étaient produits pendant tout le cours du XVIII^e siècle. On avait vu les parlements citer les intendants à leur barre pour leur adresser des remontrances ou leur faire des injonctions, et entraver ainsi l'action administrative.

Les membres de l'Assemblée constituante, qui avaient été témoins des empiétements du pouvoir judiciaire, résolurent d'y mettre un terme. L'instruction législative du 8 janvier 1790 porte que « tout acte des tribunaux tendant à contrarier ou à suspendre le mouvement de l'administration, étant inconstitutionnel, demeurera sans effet, et ne devra pas arrêter les corps administratifs dans l'exécution de leurs opérations ».

La loi des 16-24 août 1790 formule de nouveau le principe : « Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives; les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les *opérations des corps administratifs*, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leur fonctions » (tit. II, 13).

La règle est rappelée et complétée par la loi du 16 fructidor an III : « Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des *actes d'administration* de quelque espèce qu'ils soient, aux peines de droit ».

Les dispositions qui précèdent contiennent deux prohibitions distinctes. Ces prohibitions, bien que dérivant toutes les deux du principe de la séparation des pouvoirs dont elles tendent à assurer l'application, diffèrent néanmoins quant à leur objet et quant à leurs conséquences. La première tend à la protection des actes administratifs, et la seconde, à la protection des administrateurs eux-mêmes.

355. — II. Protection des actes administratifs. — Les tribunaux judiciaires ne peuvent ni « troubler les opérations des autorités administratives », ni « connaître des actes administratifs ». De là on a tiré la conséquence qu'il est interdit aux tribunaux non seulement de prescrire des mesures qu'il appartient à l'autorité administrative de prendre, mais encore d'apprécier la légalité des actes administratifs, de les suspendre, de les annuler et même de les interpréter.

Toutefois, ce principe ne s'applique pas d'une manière absolue. Le pouvoir judiciaire est, en effet, compétent pour interpréter le sens et apprécier la légalité des actes administratifs qui ne sont que les éléments d'un contentieux plus étendu qui lui est attribué par la loi.

Il en est ainsi pour les actes réglementaires dont l'observation est garantie par des sanctions pénales. Aux termes de l'article 471-15° du Code pénal, sont punis d'amende depuis un franc jusqu'à cinq francs « ceux qui ont contrevenu aux règlements *légalement faits* par l'autorité administrative ». Les tribunaux chargés de punir les contrevenants ont donc le droit d'interpréter les règlements et d'en apprécier la conformité avec la loi. S'ils constatent quelque illégalité, ils peuvent, non pas annuler le règlement, mais refuser d'appliquer les peines qu'il édicte.

Cette règle n'est d'ailleurs que l'application d'un principe consacré par la Cour de cassation dans divers arrêts antérieurs à l'addition des mots

« légalement faits » introduits dans l'article précité lors de la revision du Code pénal en 1832 (Cass., 20 avril 1819).

Le juge, placé en face de la loi et d'un règlement administratif, est avant tout tenu d'assurer l'exécution de la loi. Aussi croyons-nous que la même solution doit être appliquée relativement aux tarifs de certaines taxes indirectes établies par décret, en vertu d'une disposition législative. Les tribunaux, investis du contentieux des impôts indirects, ont le droit d'interpréter les décrets établissant ces taxes et d'en vérifier la légalité.

La protection des actes administratifs est assurée au moyen du conflit d'attribution qui permet à l'administration de revendiquer la connaissance des litiges soulevés par les actes administratifs, et, de plus, par l'institution de la juridiction administrative chargée de juger ces mêmes litiges.

356. — III. Protection des administrateurs. — La loi des 16-24 août 1790 défendait, en outre, aux tribunaux de « citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions ». Cette deuxième prohibition avait pour but de protéger les fonctionnaires publics contre des poursuites téméraires. La portée en fut précisée par la loi des 7-14 octobre 1790 qui dispose : « Aucun administrateur ne pourra être traduit devant les tribunaux pour raison de ses fonctions publiques, à moins qu'il n'y ait été renvoyé par l'autorité supérieure conformément aux lois. »

Ainsi, la poursuite des fonctionnaires devant les tribunaux n'était pas prohibée d'une façon absolue, mais elle ne pouvait avoir lieu qu'en vertu d'une autorisation préalable. Ce principe fut maintenu par la constitution de l'an VIII qui conféra au Conseil d'État le droit d'accorder l'autorisation de poursuivre : « Les agents du gouvernement, autres que les ministres (1), porte l'article 75 de cette constitution, ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions, qu'en vertu d'une décision du Conseil d'État; en ce cas, la poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires. » C'est ce qu'on a appelé la *garantie constitutionnelle* des agents du gouvernement.

Après la chute du premier Empire, on soutint que cette disposition, non reproduite par la charte de 1814, était abrogée; mais la Cour de cassation rejeta cette théorie par le motif qu'une loi, en perdant le caractère constitutionnel, subsiste néammoins comme loi ordinaire dans tout ce qui n'est pas contraire aux institutions nouvelles, et qu'il devait en être ainsi de l'article 75, lequel était étranger à toute idée politique et ne constituait qu'une application du principe de la séparation des pouvoirs. Toutefois les esprits libéraux ne cessèrent de protester contre le maintien de cet article qui pouvait couvrir des illégalités flagrantes. L'un des premiers actes du Gouvernement de la Défense nationale fut d'en prononcer l'abrogation par un décret du 19 septembre 1870 ainsi conçu : « L'article 75 de la constitution de l'an VII est abrogé. Sont également abrogées toutes autres dispositions des lois générales ou spéciales ayant pour objet d'entraver les poursuites dirigées contre les fonctionnaires publics de tout ordre » (art. 1er). — « Il

(1) Les ministres ne pouvaient être poursuivis qu'en vertu d'un décret du Corps législatif (L. 27 mai 1791, L. 10 vendém. an IV, art. 13).

sera ultérieurement statué sur les peines civiles qu'il peut y avoir lieu d'édicter dans l'intérêt public, contre les particuliers qui auraient dirigé des poursuites téméraires contre des fonctionnaires » (art. 2).

Est-ce à dire que désormais il n'existe plus d'entrave aux poursuites qui pourraient être dirigées contre les administrateurs à raison de leurs fonctions ?

La Commission provisoire du Conseil d'État et la Cour de cassation avaient d'abord décidé que la poursuite était possible même quand elle entraînerait l'appréciation d'actes administratifs (Déc. sur confl., 7 mai 1871; Cass., 3 juin 1872). Mais la jurisprudence du Tribunal des conflits a consacré une interprétation contraire qui a définitivement prévalu. Elle se résume ainsi:

Avant le décret de 1870, il existait deux prohibitions distinctes. La prohibition faite aux tribunaux judiciaires de connaître des actes administratifs constituait une règle de compétence absolue et d'ordre public destinée à protéger l'acte administratif. La prohibition de poursuivre les agents du gouvernement sans autorisation préalable, destinée surtout à protéger les fonctionnaires publics contre des poursuites téméraires, créait simplement une fin de non-recevoir faisant obstacle à toutes poursuites dirigées contre ces agents pour des faits relatifs à leurs fonctions, alors même que ces faits n'avaient pas un caractère administratif. Le décret de 1870 n'apporte aucune dérogation au principe de la séparation des pouvoirs ; il se borne à supprimer la fin de non-recevoir résultant du défaut d'autorisation et à rendre ainsi aux tribunaux judiciaires toute leur liberté d'action dans les limites de leur compétence. Dès lors les tribunaux judiciaires sont compétents pour connaître des *fautes personnelles* commises par les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions; ils sont incompétents pour connaître de leurs *actes administratifs*. La solution de la question dépend donc de la distinction à faire entre l'acte administratif et l'acte personnel du fonctionnaire. Si l'acte dommageable est impersonnel, s'il révèle un administrateur plus ou moins sujet à erreur, et non l'homme avec ses faiblesses, ses passions et ses imprudences, l'acte reste administratif et ne peut être déféré aux tribunaux judiciaires. Si, au contraire, la personnalité de l'agent est révélée par des fautes de droit commun, des voies de fait, un dol, une négligence, la faute est imputable au fonctionnaire et non à la fonction; l'acte perd son caractère administratif et relève de la compétence judiciaire (Confl., 26 juill. 1873).

Deux exemples suffiront pour éclairer cette théorie:

Les décrets de convocation des électeurs prescrivent aux maires d'afficher, avant les élections, un tableau rectificatif de la liste électorale portant les noms des électeurs radiés par suite de jugements de condamnation et indiquant les motifs du retranchement (n° 93). Les électeurs radiés ont parfois intenté des actions en diffamation contre les maires. Le Tribunal des conflits a établi la distinction suivante: Si le maire se borne à afficher le tableau rectificatif avec l'indication des motifs du retranchement, l'affichage constitue un *acte administratif* échappant à la compétence judiciaire (Confl., 26 juin 1897). Mais si le maire, en dehors de l'affichage

du tableau rectificatif, a donné une grande publicité aux motifs de la radiation, en les faisant proclamer par un crieur public ou au moyen de nouvelles affiches, il n'agit plus pour l'exécution de la loi et des instructions de l'administration supérieure, il commet une *faute personnelle* et les tribunaux judiciaires sont compétents pour statuer sur l'action (Confl., 4 déc. 1897).

L'administration est armée du conflit pour faire trancher la question de savoir si l'acte incriminé constitue un acte administratif ou une faute personnelle de l'administrateur.

357. — IV. Protection des actes judiciaires. — Réciproquement, l'administration ne peut pas connaître des actes judiciaires ou de police judiciaire, c'est-à-dire des actes accomplis par les tribunaux ou par des autorités comprises dans la hiérarchie judiciaire. Bien qu'elle ne soit pas écrite dans les textes reproduits ci-dessus, cette règle est une conséquence nécessaire du principe de la séparation des pouvoirs. Ainsi, les actes de police judiciaire, même lorsqu'ils sont faits en vertu de l'article 10 (C. I. cr.), par des agents de l'administration, comme les préfets, les commissaires de police, etc., relèvent exclusivement de la compétence judiciaire (Confl., 25 mars 1889).

Les tribunaux judiciaires ne sont pas, il est vrai, investis du droit d'élever le conflit à l'encontre de l'administration; mais ce droit n'était pas nécessaire, puisque les parties intéressées peuvent toujours saisir les tribunaux des questions qui sont de leur compétence et que le Code pénal édicte une amende de 16 à 150 francs contre les administrateurs qui auraient entrepris sur les fonctions judiciaires en s'ingérant de connaître des droits et intérêts privés, malgré la réclamation des parties (C. pén., art. 128 et 131).

358. — V. Questions préjudicielles. — Il est possible que, dans un procès engagé devant les tribunaux judiciaires, la solution du litige soit subordonnée à l'interprétation ou à l'appréciation d'actes administratifs, ou, à l'inverse, que dans une instance engagée devant la juridiction administrative, il s'élève incidemment des questions d'état, de propriété, d'obligations de droit commun. Le principe de la séparation des pouvoirs s'oppose à ce que l'une des juridictions empiète sur la compétence de l'autre. La juridiction saisie de la question principale devra surseoir à statuer sur le fond jusqu'à ce que l'autre ait prononcé sur la question incidente. On dit alors qu'il y a une question préjudicielle.

La règle ne souffre pas d'exception en ce qui concerne les instances administratives, mais il n'en est pas tout à fait de même lorsqu'il s'agit d'instances portées devant les tribunaux judiciaires. Ces tribunaux sont, dans certains cas, investis d'une plénitude de juridiction qui exclut tout renvoi de question préjudicielle devant l'administration. Il en est ainsi notamment en matière criminelle.

Après avoir prononcé le renvoi devant l'autorité compétente, le tribunal doit attendre la solution qu'il a provoquée, à moins qu'il ne reconnaisse qu'elle ne doit pas exercer d'influence sur le fond du litige. La jurisprudence admet que le tribunal, en prononçant le sursis pour la solution d'une

question préjudicielle, peut impartir un délai après lequel il passera outre au jugement. Si la partie qui a proposé la question préjudicielle ne justifie pas de ses diligences dans le délai imparti, elle est présumée avoir renoncé à s'en prévaloir (Cass., 30 nov. 1857; C. d'Ét., 13 mai 1881).

---

## CHAPITRE II

### LES CONFLITS D'ATTRIBUTION

---

359. — Définition. — On entend par *conflit* une lutte de compétence entre deux autorités.

Il y a *conflit de juridiction*, lorsque la lutte s'établit entre deux autorités de même ordre; alors le conflit est tranché par le supérieur commun des deux autorités. Si le conflit de juridiction s'élève entre deux tribunaux de l'ordre judiciaire, il est tranché, suivant les cas, par la Cour de cassation ou par la Cour d'appel; s'il s'élève entre deux juridictions administratives, il est tranché par le Conseil d'État.

Il y a *conflit d'attribution*, lorsque la lutte s'établit entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif. En effet, bien que les textes ne parlent que de l'autorité administrative, le conflit est destiné à protéger toutes les attributions du pouvoir exécutif quelles qu'elles soient contre les empiétements du pouvoir judiciaire. Il peut être élevé au profit de l'autorité politique et gouvernementale aussi bien qu'au profit de la juridiction et de l'autorité administratives. C'est le véritable conflit, celui dont nous avons à nous occuper. Il est tranché par le Tribunal des conflits.

Les conflits sont positifs ou négatifs. Le conflit est *positif*, lorsque les deux autorités se disputent la connaissance d'une affaire; il est *négatif*, quand les deux autorités se déclarent respectivement incompétentes.

### SECTION PREMIÈRE. — **Tribunal des conflits.**

360. — I. Historique. — La loi des 16-24 août 1790 avait posé le principe fondamental de la séparation des fonctions judiciaires et des fonctions administratives; mais il restait à organiser ce principe et à fixer les règles d'après lesquelles seraient vidés les conflits qui pourraient s'élever entre l'administration et le pouvoir judiciaire. C'est ce que fit la loi des 7-14 octobre 1790 qui déféra le jugement des conflits au roi, en conseil des ministres, sauf recours au Corps législatif. Néanmoins, la véritable origine de l'institution des conflits se trouve dans l'article 27 de la loi du 21 fructidor an III qui prescrit de surseoir jusqu'à décision du ministre de la justice, confirmée par le Directoire exécutif, qui en réfère, s'il est besoin, au Corps législatif. Le recours au Corps législatif n'est plus à la disposition

des particuliers, c'est le Directoire exécutif seul qui est juge de l'utilité d'en référer au législateur. La décision des conflits se trouve ainsi tout entière aux mains du gouvernement.

La constitution de l'an VIII ayant créé un Conseil d'État avec mission de résoudre les difficultés qui s'élèveraient en matière administrative, le règlement du 5 nivôse an VIII conféra expressément au Conseil d'État le droit de prononcer sur les conflits qui pourraient s'élever entre l'administration et les tribunaux. L'arrêté du 13 brumaire an X régla le mode de procéder en cette matière et investit notamment les préfets du droit exclusif d'élever les conflits.

Sous la Restauration, les conflits devinrent, aux mains du gouvernement, une arme dont il fut fait un tel abus que, pressé par l'opinion publique, le ministère se décida à nommer une commission chargée de déterminer les règles et les limites du droit d'élever les conflits, *d'après les lois existantes*, et de rédiger des dispositions réglementaires propres à maintenir la compétence de l'autorité administrative. Des travaux de cette commission est sortie l'ordonnance du 1er juin 1828 dont les dispositions règlent encore la matière des conflits.

La constitution de 1848 (art. 89), donnant satisfaction aux critiques qui s'étaient élevées contre le système qui jusque-là avait laissé au gouvernement le pouvoir de statuer sur les conflits, créa un tribunal spécial composé de membres de la Cour de cassation et de conseillers d'État et présidé par le ministre de la justice. Conformément à ce principe, la loi du 3 mars 1849 (art. 64) prescrivit la rédaction d'un règlement d'administration publique à convertir en loi dans l'année de sa promulgation, en vue de déterminer les formes de procéder du Tribunal des conflits. Ce règlement fut promulgué le 26 octobre 1849 et confirmé, sauf quelques modifications, par la loi du 4 février 1850.

La constitution de 1852 revint au système ancien ; le Tribunal des conflits fut supprimé et le Conseil d'État recouvra le droit de « proposer les décrets statuant sur les conflits d'attribution » (D. 25 janv. 1852, art. 1er).

Enfin, après la chute de l'Empire, la loi du 24 mai 1872 a rétabli le Tribunal des conflits sur des bases un peu différentes de celles qui avaient été adoptées par la constitution de 1848.

361. — II. Organisation du Tribunal des conflits. — Le Tribunal des conflits, tel qu'il avait été organisé par la constitution de 1848, composé, pour parts égales, de membres de la Cour de cassation et du Conseil d'État, pouvait se trouver fréquemment partagé, et il était à craindre que la solution des questions n'appartînt ainsi, dans la plupart des cas, au ministre qui était appelé à le présider. Pour échapper à cette critique, la loi de 1872 tout en laissant au garde des sceaux la présidence du Tribunal des conflits, a introduit, dans la composition de ce Tribunal, un troisième élément et a confié au Tribunal lui-même l'élection du vice-président.

Le Tribunal se compose : « 1° du garde des sceaux, président ; 2° de trois conseillers d'État en service ordinaire élus par les conseillers d'État en service ordinaire ; 3° de trois conseillers à la Cour de cassation nommés par leurs collègues ; 4° de deux membres et de deux suppléants, qui sont élus

par la majorité des autres juges désignés aux paragraphes précédents. Les membres du Tribunal des conflits sont soumis à la réélection tous les trois ans et indéfiniment rééligibles. Ils choisissent un vice-président au scrutin secret et à la majorité absolue des voix » (L. 24 mai 1872, art. 25, §§ 1 à 3).

Les autres règles concernant l'organisation du Tribunal des conflits, sont tracées par le règlement du 28 octobre 1849 et par la loi du 4 février 1850, qui ont été remis en vigueur par la loi du 24 mai 1872 (art. 27), sauf les modifications résultant des dispositions de cette dernière loi.

« Les fonctions du ministère public sont remplies par deux commissaires du gouvernement, choisis tous les ans par le président de la République, l'un parmi les maîtres des requêtes au Conseil d'État, l'autre dans le parquet de la Cour de cassation. Il est adjoint à chacun de ces commissaires un suppléant choisi de la même manière et pris dans les mêmes rangs, pour le remplacer en cas d'empêchement. Ces nominations doivent être faites, chaque année, avant l'époque fixée pour la reprise des travaux du tribunal » (L. 4 fév. 1850, art. 6).

« Un secrétaire nommé par le ministre de la justice est attaché au Tribunal des conflits » (Règl. 1849, art. 5).

362. — III. Fonctionnement du Tribunal. — « Les décisions du Tribunal des conflits ne peuvent être rendues qu'après un rapport écrit fait par l'un des membres du Tribunal et sur les conclusions du ministère public » (L. 4 fév. 1850, art. 4). — « Dans aucune affaire, les fonctions de rapporteur et celles du ministère public ne peuvent être remplies par deux membres pris dans le même corps » (L. 4 fév. 1850, art. 7).

L'article 5 de loi de 1850 disposait, en outre, que « les fonctions de rapporteur seraient alternativement confiées à un conseiller d'État et à un membre de la Cour de cassation, sans que cet ordre pût être interverti » ; mais cette disposition se trouve nécessairement modifiée par suite de l'adjonction de membres étrangers à chacun des deux corps.

Les rapporteurs sont nommés par le ministre de la justice immédiatement après l'enregistrement des pièces au secrétariat du Tribunal.

« Les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation peuvent être chargés, par les parties intéressées, de présenter devant le Tribunal des conflits des mémoires et des observations » (R. 1849, art. 4).

« Le Tribunal se réunit sur la convocation du ministre de la justice, son président » (R. 1849, art. 1er). « Il ne peut délibérer valablement qu'au nombre de cinq membres présents au moins » (L. 1872, art. 25, § 4). Les suppléants ne doivent être appelés qu'autant que les membres présents ne sont pas au nombre de cinq.

La loi ne donne pas au président voix prépondérante ; mais, comme en dehors de celui-ci, le Tribunal est composé de membres en nombre pair, il peut arriver, en cas de partage, que le ministre de la justice prenne à lui seul la décision. Le cas s'est déjà présenté.

« Le rapport est lu en séance publique ; immédiatement après ce rapport, les avocats des parties peuvent présenter des observations orales. Le commissaire du Gouvernement est ensuite entendu dans ses conclusions » (R. 1849, art. 9).

## SECTION II. — **Conflit positif d'attribution.**

### § 1er. — Élévation du conflit

363. — I. Matières susceptibles de conflit. — L'ordonnance du 1er juin 1828, au lieu d'énumérer les matières dans lesquelles le conflit peut être élevé, indique certaines matières dans lesquelles il ne peut y avoir conflit. Au premier abord, on pourrait croire que le conflit peut avoir lieu dans tous les cas non exceptés. Cette conclusion serait inexacte. L'ordonnance de 1828 a eu pour but de diminuer les cas de conflit; elle doit donc être interprétée dans un sens restrictif, et nous verrons que les formes mêmes de la procédure s'opposent à ce que le conflit soit élevé devant certaines juridictions.

364. — *Matières criminelles.* — « A l'avenir, porte l'article 1er de l'ordonnance, le conflit d'attribution entre les tribunaux et l'autorité administrative ne sera jamais élevé en matière criminelle. » Cette disposition serait superflue si elle avait seulement pour but d'empêcher l'autorité administrative de revendiquer la répression des crimes; l'autorité administrative n'est jamais compétente pour prononcer des peines criminelles, et il est peu à craindre que, sous un régime de légalité, elle prétende jamais s'arroger de tels pouvoirs. Mais l'article a une portée plus large; il s'oppose même à ce que, dans un procès criminel, le conflit puisse être élevé sur les questions préjudicielles dont la connaissance appartiendrait à l'administration.

Toutefois, il importe de remarquer que l'interdiction d'élever le conflit en matière criminelle a uniquement pour but d'assurer le libre exercice de l'action publique devant la juridiction criminelle et la compétence exclusive de cette juridiction pour statuer sur l'action publique; mais qu'elle ne saurait avoir pour effet, dans aucun cas, de soustraire au principe de la séparation des pouvoirs l'action civile formée par une partie se prétendant lésée. On sait que l'action civile en réparation du dommage causé peut être portée devant le tribunal de répression conjointement à l'action publique. Cette action civile, quoique jointe à l'action publique, ne constitue pas pour cela une matière criminelle, et dès lors il n'existe pas d'obstacle à ce que le conflit soit élevé sur cette action (Confl., 22 déc. 1880).

365. — *Matières correctionnelles.* — Aux termes de l'article 2 de l'ordonnance de 1828, « il ne peut être élevé de conflit en matière correctionnelle que dans les deux cas suivants :

1° « Lorsque la répression du délit est attribuée par une disposition législative à l'autorité administrative. »

En principe, la répression des délits n'appartient pas aux tribunaux administratifs; cependant cette règle est moins absolue qu'en matière criminelle et, par exception, la loi attribue à la juridiction administrative la connaissance de certaines infractions, notamment en matière de grande voirie. Alors la possibilité d'élever le conflit ne saurait être restreinte sans violer les principes d'ordre public qui règlent les compétences.

2° « Le conflit peut être également élevé en matière correctionnelle lorsque le jugement à rendre par le tribunal dépend d'une question préjudicielle dont la connaissance appartiendrait à l'autorité administrative en vertu d'une disposition législative. Dans ce dernier cas, le conflit ne pourra être élevé que sur la question préjudicielle. »

Ainsi, un entrepreneur de travaux publics a extrait des matériaux dans une propriété privée; poursuivi par le propriétaire devant le tribunal de police correctionnelle, il prétend que cette extraction a été régulièrement autorisée. C'est là une question préjudicielle dont la connaissance appartient à l'administration et sur laquelle le conflit pourra être élevé. Si l'autorité administrative reconnaît que l'autorisation a été régulièrement donnée, il n'y a pas de délit; dans le cas contraire, l'entrepreneur sera renvoyé devant le tribunal correctionnel pour l'application des peines relatives à la violation du droit de propriété (Confl., 8 mai 1850; 29 juill. 1876).

Ces deux exceptions anéantissent la portée de la règle; on peut donc dire qu'en matière correctionnelle le conflit peut être élevé dans tous les cas où il est possible.

Devant les tribunaux correctionnels comme devant les Cours d'assises, la restriction au droit d'élever le conflit n'existe que pour l'action publique. Le conflit peut donc être élevé sur l'action civile qui serait jointe à l'action publique. Bien plus, si la poursuite avait lieu sur citation directe, conformément à l'article 182 (C. I. cr.), on serait en présence d'une action purement civile et le conflit pourrait être élevé tant sur le fond que sur la question préjudicielle.

Le conflit peut-il être élevé devant les tribunaux de simple police? Le Conseil d'État a admis la négative par le motif que l'ordonnance de 1828 fait intervenir le procureur de la République dans la procédure du conflit, et que les officiers qui remplissent les fonctions du ministère public devant les tribunaux de simple police ne peuvent pas être assimilés aux magistrats désignés dans l'ordonnance (C. d'Ét., 16 juill. 1846).

366. — *Matières civiles.* — Le conflit peut être élevé, en matière civile, devant les tribunaux d'arrondissement et devant les Cours d'appel. On s'était demandé s'il pouvait être élevé devant le président du tribunal civil d'arrondissement statuant en référé. La question a été tranchée dans le sens de l'affirmative par le Tribunal des conflits (22 janv. 1887). Mais le conflit ne peut être élevé ni devant le tribunal de commerce ni devant le juge de paix, parce qu'il n'existe pas devant ces juridictions de ministère public pour remplir les formalités de la procédure.

Enfin le conflit ne peut pas non plus être élevé devant la Cour de cassation même en matière civile. Par respect pour l'autorité de la chose jugée, l'ordonnance de 1828 n'autorise pas l'élévation du conflit après des jugements rendus en dernier ressort; or, la Cour de cassation n'étant pas un degré de juridiction ne peut être saisie que de jugements rendus en dernier ressort. Mais, si la Cour casse la décision qui lui est soumise, le conflit peut être élevé devant le tribunal ou la Cour de renvoi.

367. — II. Causes pouvant motiver le conflit. — La seule cause qui puisse, en principe, donner ouverture au conflit, c'est une attribution de

compétence faite par la loi à l'autorité administrative. Mais dans certains cas, la loi, sans attribuer compétence à l'autorité administrative sur le fond, exige que des autorisations soient demandées à l'administration ou que certaines formalités aient été accomplies devant elle, préalablement à toute poursuite judiciaire. Si l'autorisation n'a pas été demandée, si les formalités prescrites n'ont pas été remplies, le conflit sera-t-il possible? Pour mettre fin aux controverses qui s'étaient élevées sur ce point, l'article 3 de l'ordonnance de 1828 dispose :

« Ne donneront pas lieu au conflit : 1° le défaut d'autorisation, soit de la part du Gouvernement lorsqu'il s'agira de poursuites dirigées contre ses agents, soit de la part du conseil de préfecture lorsqu'il s'agira de contestations judiciaires dans lesquelles les communes ou les établissements publics seront parties; 2° le défaut d'accomplissement des formalités à remplir devant l'administration préalablement aux poursuites judiciaires. »

Cet article n'a plus d'utilité en ce qui concerne les poursuites à diriger contre les agents administratifs, puisque la nécessité de l'autorisation préalable a été supprimée par le décret du 19 septembre 1870; mais il reste encore en vigueur dans ses autres dispositions. Ainsi, d'une part, les communes et établissements publics ne peuvent plaider sans y être autorisés par le conseil de préfecture ou, à défaut, par le Conseil d'État. D'autre part, toutes les fois qu'un particulier veut intenter une action contre l'État ou une commune, il doit préalablement adresser au préfet un mémoire faisant connaître l'objet de sa demande. Si l'autorisation n'a pas été accordée, si le mémoire n'a pas été déposé, le tribunal doit repousser la demande pour inaccomplissement des formalités préalables, mais le conflit ne peut pas être élevé. Il n'y a pas une véritable revendication de compétence.

368. — III. A QUEL MOMENT LE CONFLIT PEUT ÊTRE ÉLEVÉ. — Avant l'ordonnance de 1828, on avait soutenu que l'incompétence à raison de la matière, étant d'ordre public, pouvait être proposée en tout état de cause, même après des jugements en dernier ressort, même après des arrêts définitifs. Cette doctrine, contraire aux principes qui régissent la chose jugée, a été rejetée par l'article 4 de l'ordonnance, ainsi conçu : « Hors le cas prévu ci-après par le dernier paragraphe de l'article 8 de la présente ordonnance, il ne pourra jamais être élevé de conflit après des jugements en dernier ressort ou aquiescés, ni après des arrêts définitifs. Néanmoins le conflit pourra être élevé en cause d'appel s'il ne l'a pas été en première instance, ou s'il l'a été irrégulièrement après les délais prescrits par l'article 8 de la présente ordonnance. »

Les jugements qui mettent fin au droit d'élever le conflit sont ceux qui statuent sur le fond du litige qui termine la contestation, et non les jugements préparatoires ou interlocutoires (1).

(1) Toutefois, on doit considérer comme statuant sur le fond même du litige un jugement qui statue définitivement sur le principe de la responsabilité d'un dommage, mais ordonne une expertise pour en fixer le montant (Confl. 29 nov. 1890).

On s'est demandé si, après un jugement rendu en premier ressort, le conflit pouvait être élevé pendant le délai d'appel. La question se trouve résolue par le deuxième paragraphe de l'article qui, en autorisant le conflit en cause d'appel, s'il n'a pas été élevé en première instance, le prohibe par là même tant que l'appel n'aura pas été interjeté. La même solution doit s'appliquer aux jugements rendus par défaut; le conflit ne pourra pas être élevé tant qu'il n'aura pas été formé opposition au jugement. Il faut donc poser en principe que le conflit ne peut plus être élevé après tout jugement qui termine le litige, tant que ce jugement n'est pas attaqué par une des voies qui remettent en question le fond même de l'affaire.

Cependant il ne faut pas que les tribunaux, en se hâtant de juger, puissent priver l'administration de son droit d'élever le conflit. Aussi l'ordonnance admet-elle, au principe que nous venons d'indiquer, une exception que mentionnent les premiers mots de l'article 4 en renvoyant à l'article 8. Le conflit pourrait être élevé, même après le jugement du fond, si ce jugement avait été rendu avant l'expiration des délais impartis à l'administration pour remplir les formalités que comporte l'élévation du conflit.

369. — IV. Autorité compétente pour élever le conflit. — L'arrêté des consuls du 13 brumaire an X confère le droit d'élever le conflit aux préfets seuls, et l'ordonnance de 1828 a maintenu cette règle. Les ministres eux-mêmes ne pourraient pas élever directement le conflit, bien qu'ils soient les supérieurs hiérarchiques des préfets. Chaque ministre est obligé d'user de l'intermédiaire du préfet lorsqu'il estime qu'il y a lieu d'élever le conflit dans une affaire relevant de son département ministériel.

A *Paris*, l'autorité préfectorale est divisée entre le préfet de la Seine et le préfet de police. Chacun d'eux peut élever le conflit pour les matières qui sont placées dans ses attributions (Ord. 18 déc. 1822).

La question pouvait paraître plus douteuse pour les préfets maritimes. Néanmoins, une décision rendue en Conseil d'État, le 23 avril 1840, a reconnu ce droit même aux préfets maritimes.

Le préfet compétent pour élever le conflit est celui du département dans lequel est situé le tribunal saisi de l'affaire en première instance. Ce préfet restera-t-il seul compétent lorsque, par suite d'appel ou de cassation, l'affaire aura été portée devant un tribunal situé dans un autre département? Après quelques hésitations dans la jurisprudence, c'est l'affirmative qui a prévalu (Confl. 1er févr. 1873; 30 avril 1898).

370. — V. Formes requises pour l'élévation du conflit. — A l'origine, il était admis que le préfet pouvait immédiatement prendre un arrêté de conflit et arrêter ainsi brusquement la procédure. L'ordonnance de 1828 exige d'abord la présentation d'un déclinatoire d'incompétence, et c'est seulement dans le cas où le tribunal aurait refusé de se dessaisir de l'affaire que le préfet pourra prendre l'arrêté de conflit.

371. — *Déclinatoire d'incompétence*. — « Lorsqu'un préfet estimera que la connaissance d'une question portée devant un tribunal de première instance est attribuée par une disposition législative à l'autorité adminis-

tive, il pourra, alors même que l'administration ne serait pas en cause, demander le renvoi de l'affaire devant l'autorité compétente. A cet effet, le préfet adressera au procureur de la République un mémoire dans lequel sera rapportée la disposition législative qui attribue à l'administration la connaissance du litige. Le procureur de la République fera connaître, dans tous les cas, au tribunal, la demande formée par le préfet, et, requerra le renvoi si la revendication lui paraît fondée (Ord. 1828, art. 6).

Ce mémoire en déclinatoire a pour but de mettre le tribunal saisi à même de se prononcer sur sa compétence après avoir pris connaissance des raisons que l'administration invoque pour revendiquer l'affaire. Il doit être proposé dans tous les cas, lors même que l'exception d'incompétence soulevée par l'une des parties aurait été rejetée par le tribunal (Confl., 13 nov. 1875). Il est exigé en appel comme en première instance. Il y a cependant une exception qui résulte de l'article 8 de l'ordonnance. Lorsque, sur le déclinatoire proposé en première instance, le tribunal s'est déclaré incompétent et qu'il a été interjeté appel de ce jugement, le préfet peut élever le conflit dans la quinzaine qui suit la signification de l'acte d'appel. La jurisprudence, se fondant sur les termes de l'article 8, décide que, dans ce cas, le conflit est régulièrement élevé sans qu'il soit besoin de renouveler le déclinatoire (Confl., 23 janv. 1888).

Le tribunal doit rendre un jugement spécial sur le déclinatoire, soit pour l'accueillir, soit pour le rejeter. « Après que le tribunal aura statué sur le déclinatoire, le procureur de la République adressera au préfet, dans les cinq jours qui suivront le jugement, copie de ses conclusions ou réquisitions et du jugement rendu sur la compétence. La date de l'envoi sera consignée sur un registre à ce destiné » (Ord. 1828, art. 7). — Le délai de cinq jours n'est pas imposé à peine de déchéance; il ne peut pas dépendre, en effet, du ministère public, de priver l'administration du droit d'élever le conflit (Confl., 9 août 1884).

« Si le déclinatoire est rejeté, dans la quinzaine de cet envoi pour tout délai, le préfet du département, s'il estime qu'il y ait lieu, pourra élever le conflit. Si le déclinatoire est admis, le préfet pourra également élever le conflit dans la quinzaine qui suivra la signification de l'acte d'appel, si la partie interjette appel du jugement. Le conflit pourra être élevé dans ledit délai, alors même que le tribunal aurait, avant l'expiration de ce délai, passé outre au jugement du fond » (art. 8).

372. — *Arrêté de conflit.* — C'est l'acte par lequel le préfet revendique formellement pour l'administration la connaissance de l'affaire. La forme en est déterminée par l'article 9 de l'ordonnance : « Dans tous les cas, l'arrêté par lequel le préfet élèvera le conflit et revendiquera la cause, devra viser le jugement intervenu et l'acte d'appel, s'il y a lieu; la disposition législative qui attribue à l'administration la connaissance du point litigieux, y sera textuellement insérée. »

Dans un grand nombre de cas, la revendication administrative ne peut s'appuyer que sur le principe général de l'indépendance de l'administration vis-à-vis du pouvoir judiciaire, et il est de jurisprudence constante

que le vœu de la loi est suffisamment observé lorsque le préfet a inséré textuellement dans son arrêté la disposition de l'article 13, titre II, de la loi des 16-24 août 1790 et la loi du 16 fructidor an III (Confl., 11 déc. 1880).

« Lorsque le préfet aura élevé le conflit, il sera tenu de faire déposer son arrêté et les pièces y visées au greffe du tribunal. Il lui sera donné récépissé de ce dépôt sans délai et sans frais » (Ord. 1828, art. 10).

« Si, dans le délai de quinzaine, cet arrêté n'avait pas été déposé au greffe, le conflit ne pourrait plus être élevé devant le tribunal saisi de l'affaire » (art. 11).

373. — *Effets de l'arrêté de conflit.* — L'arrêté de conflit ne dessaisit pas le tribunal ; il lui impose seulement l'obligation de surseoir.

« Si l'arrêté a été déposé au greffe en temps utile, le greffier le remettra immédiatement au procureur de la République, qui le communiquera au tribunal réuni dans la chambre du conseil, et requerra que, conformément à l'article 27 de la loi du 21 fructidor an III, il soit sursis à toute procédure judiciaire « (art. 12).

La rédaction de cet article ne rend évidemment pas la pensée de ses auteurs, car elle semble conférer au greffier le droit de se rendre juge de la question de savoir si l'arrêté de conflit a été déposé au greffe en temps utile. Or, ce droit n'appartient pas même au tribunal ; il n'appartient qu'à la juridiction chargée de juger le conflit. En conséquence, dans tous les cas, le tribunal est tenu de surseoir, sans vérifier préalablement si l'arrêté de conflit est régulier en la forme et s'il a été pris dans les délais (Confl., 30 juin 1877). Cette obligation est sanctionnée par les articles 127, § 2, et 128 du Code pénal.

« Après la communication au tribunal, l'arrêté et les pièces sont rétablis au greffe, où ils restent déposés pendant quinze jours. Le procureur de la République en prévient de suite les parties ou leurs avoués, lesquels peuvent en prendre communication sans déplacement, et remettre, dans le même délai de quinzaine, au parquet du procureur de la République, leurs observations sur la question de compétence, avec tous les documents à l'appui » (art. 13).

## § 2. — Règlement du conflit

374. — I. Procédure. — A l'expiration du délai de quinzaine, le « procureur de la République informe immédiatement le garde des sceaux, ministre de la justice, de l'accomplissement desdites formalités, et lui transmet en même temps l'arrêté du préfet, ses propres observations et celles des parties, s'il y a lieu, avec toutes les pièces jointes. — La date de l'envoi est consignée sur un registre à ce destiné » (O. 1828, art. 14).

Le ministre transmet aussitôt les pièces au secrétaire du Tribunal des conflits. Les arrêtés de conflit et les pièces sont enregistrés immédiatement au secrétariat du tribunal (Règl. 1849, art. 12).

« Dans les cinq jours de l'arrivée, les arrêtés de conflit et les pièces sont communiqués au ministre dans les attributions duquel se trouve placé le service auquel se rapporte le conflit. La date de la communication est

consignée sur un registre à ce destiné. Dans la quinzaine, le ministre doit fournir les observations et les documents qu'il juge convenables sur la question de compétence. Dans tous les cas, les pièces sont rétablies au secrétariat du Tribunal des conflits dans le délai précité » (art. 12).

« Les avocats des parties peuvent être autorisés à prendre communication des pièces au secrétariat, sans déplacement » (art. 13).

« Dans les vingt jours qui suivent la rentrée des pièces, le rapporteur fait au secrétariat le dépôt de son rapport et des pièces » (art. 14).

Le ministre de la justice, président, fait alors transmettre le dossier à l'un des commissaires du gouvernement à l'effet de donner des conclusions devant le Tribunal. Lorsque le commissaire du gouvernement a pris connaissance du dossier et que l'affaire est en état de recevoir solution, le Tribunal des conflits se réunit sur la convocation du ministre de la justice.

« Le rapport est lu en séance publique ; immédiatement après le rapport, les avocats des parties peuvent présenter des observations orales. Le commissaire du gouvernement est ensuite entendu dans ses conclusions » (art. 8).

Il est statué, par le Tribunal des conflits, dans le délai de deux mois à dater de la réception des pièces au ministère de la justice. Ce délai est suspendu pendant les mois de septembre et octobre. Si, un mois après l'expiration de ce délai, le tribunal primitivement saisi du litige n'a pas reçu notification de la décision rendue sur le conflit, il peut procéder au jugement de l'affaire (O. 12 mars 1831, art. 7; Règl. 1849, art. 15).

Le ministre de la justice est chargé de pourvoir à la notification dont il vient d'être parlé (Règl, 1849, art. 16). Nous avons vu que c'est le même ministre qui fait transmettre administrativement aux autres ministres expédition des décisions dont ils doivent assurer l'exécution.

375. — II. Différentes solutions possibles. — Le Tribunal des conflits examine la recevabilité et, s'il y a lieu, la validité du conflit.

Le conflit n'est pas recevable si les formes ou les délais n'ont pas été observés par l'administration. Le Tribunal doit alors annuler l'arrêté de conflit sans examiner le fond.

Si le Tribunal des conflits ne relève aucune irrégularité de procédure, il examine le conflit au fond et quant à sa validité. Deux solutions sont alors possibles :

Ou le Tribunal des conflits juge que l'autorité judiciaire est seule compétente et il annule l'arrêté de conflit ; — ou bien il juge que l'autorité administrative est compétente et il confirme l'arrêté. Mais, dans aucun cas, il ne doit fixer ni même préjuger la compétence d'un tribunal déterminé, administratif ou judiciaire. Il n'est pas chargé de statuer sur les conflits de juridiction.

L'arrêté de conflit annulé peut-il être renouvelé ? Il faut distinguer : Si le conflit a été annulé pour irrégularité en la forme, il peut être reproduit en appel ; l'article 4 de l'ordonnance le décide formellement. Mais peut-il être reproduit devant le tribunal ? Non, si l'irrégularité provient du dépôt tardif de l'arrêté au greffe (art. 11). En ce qui concerne les autres irrégularités de forme, divers arrêts du Conseil d'État ont décidé que le conflit

pourrait être reproduit tant que le tribunal saisi du litige n'aurait pas statué sur le fond, à charge toutefois de présenter un nouveau déclinatoire et de recommencer la procédure (C. d'Ét., 20 juin 1842). Si l'arrêté de conflit a été annulé quant au fond, il ne peut plus être renouvelé, même en appel (C. d'Ét., 8 avril 1852).

376. — III. Décisions du Tribunal des conflits. — « Les décisions du Tribunal des conflits portent en tête la mention suivante : *Au nom du peuple français, le Tribunal des conflits*. Elles contiennent les noms et conclusions des parties, s'il y a lieu, le vu des pièces principales et des dispositions législatives dont elles font l'application. Elles sont motivées. Les noms des membres qui ont concouru à la décision y sont mentionnés. La minute est signée par le président, le rapporteur et le secrétaire. L'expédition des décisions est délivrée aux parties intéressées par le secrétaire du Tribunal. Le ministre de la justice fait transmettre administrativement aux ministres l'expédition des décisions dont l'exécution rentre dans leurs attributions » (Règl. 1849, art. 9).

Le règlement des conflits est un acte de puissance publique et non une décision rendue entre les parties privées qui figurent dans le litige dont l'autorité administrative revendique la connaissance. Celles-ci ne sont pas en cause, et il ne faut pas prendre à la lettre les mots « *parties intéressées* » employés par la loi de 1850 et le règlement de 1849. De là les conséquences suivantes :

1° Les parties autorisées par la loi à présenter des observations en vue de fournir les éclaircissements qui peuvent être utiles au règlement du conflit ne seraient pas admises à prendre des conclusions (C. d'Ét., 18 déc. 1861).

2° Le préfet ne peut jamais être condamné aux dépens à raison du déclinatoire, alors même que le conflit est invalidé (Confl., 25 juin 1887).

3° La décision rendue sur le conflit ne peut prononcer aucune condamnation à la charge ou au profit des personnes qui ont présenté des observations sur le conflit (Confl., 26 mars 1894).

4° Cette décision n'est pas susceptible d'opposition (Règl. 1849, art. 10).

## SECTION III. — **Conflit négatif d'attribution.**

377. — I. Élévation du conflit. — Il y a conflit négatif d'attribution, avons-nous dit, lorsque la juridiction judiciaire et la juridiction administrative se déclarent respectivement incompétentes ; mais cela ne suffit pas, il faut encore que l'une d'elles soit compétente (Confl., 4 juillet 1896).

Le conflit négatif, ne provenant pas d'un empiétement de l'autorité judiciaire sur le domaine de l'autorité administrative, ne porte aucune atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. L'intérêt privé est seul en jeu et c'est aux parties qu'incombe le soin de faire rétablir l'ordre des juridictions. Nous tirerons de là les conséquences suivantes :

1° Le préfet n'a pas à intervenir pour élever le conflit négatif ; ce sont les parties intéressées qui saisissent directement le Tribunal des conflits à

l'effet de lui faire trancher la question de savoir quelle est l'autorité compétente pour les juger (Règl. 1849, art. 17).

2° Le conflit constitue une affaire contentieuse, à l'instruction et au jugement de laquelle il faut appliquer, en principe, les formes prescrites pour les affaires contentieuses. En conséquence, les parties peuvent prendre des conclusions; les jugements rendus en cette matière donneront lieu à la perception d'un droit d'enregistrement; ils peuvent contenir une condamnation aux dépens à la charge de la partie qui succombera en fin de cause, si les parties y ont conclu (C. d'Ét., 23 avril 1897; Confl., 29 juin 1894).

Lorsque les parties se trouvent en présence d'une double déclaration d'incompétence, elles peuvent épuiser tous les degrés de juridiction dans le but de faire annuler l'une ou l'autre de ces deux déclarations, mais la loi ne les y oblige pas; elle leur permet de saisir immédiatement le Tribunal des conflits.

378. — II. Procédure. — La procédure à suivre en matière de conflit négatif est tracée par les articles 17 à 24 du règlement de 1849.

Le recours est formé par requête signée d'un avocat au Conseil. Lorsque l'affaire intéresse directement l'État, le recours peut être formé par le ministre dans les attributions duquel se trouve placé le service public que l'affaire concerne. Il est de même formé par le préfet pour les départements et par les maires pour les communes. Lorsque la déclaration d'incompétence émane, d'une part, de l'autorité administrative, de l'autre, d'un tribunal statuant en matière de simple police ou de police correctionnelle, le recours peut, en outre, être formé par le ministre de la justice. L'intérêt de la vindicte publique exigeait que, dans ce cas, on n'abandonnât pas aux parties seules le soin de faire régler le conflit.

Le recours doit être communiqué aux parties intéressées. Lorsqu'il est formé par des particuliers, l'ordonnance de *soit communiqué*, rendue par le ministre de la justice, président du Tribunal des conflits, doit être signifiée dans le délai d'un mois. Lorsqu'il est formé par un ministre, il est, dans le même délai, donné avis à la partie intéressée par la voie administrative. Dans les affaires qui intéressent l'État directement, si le recours est formé par la partie adverse, le ministre de la Justice est chargé d'assurer la communication du recours au ministre que l'affaire concerne. La partie à laquelle la notification a été faite est tenue, si elle réside sur le territoire continental, de répondre et de fournir ses défenses dans le délai d'un mois à partir de la notification. Les parties intéressées peuvent prendre, par elles-mêmes ou par leurs avocats, communication des productions au secrétariat, sans déplacement et dans le délai déterminé par le rapporteur.

Les autres règles de procédure indiquées à propos du jugement des conflits positifs sont applicables aux conflits négatifs.

La décision du Tribunal des conflits a pour effet d'annuler la déclaration d'incompétence émanée de l'une des deux juridictions, administrative ou judiciaire, et de renvoyer les parties à se pourvoir devant cette juridiction.

### SECTION IV. — **Revendications formées par les ministres.**

379. — Aux termes de l'article 26 de la loi du 24 mai 1872, « les ministres ont le droit de revendiquer devant le Tribunal des conflits les affaires portées à la section du contentieux et qui n'appartiendraient pas au contentieux administratif. Toutefois, ils ne peuvent se pourvoir devant cette juridiction qu'après que la section du contentieux a refusé de faire droit à la revendication qui doit lui être préalablement communiquée ».

Cette disposition, empruntée presque littéralement à la loi du 3 mars 1849 (art. 47) sur le Conseil d'État, vise principalement, ainsi que l'expliquait M. Vivien, dans son rapport sur la loi de 1849, les actes de gouvernement et les actes d'administration qui ne sont susceptibles d'aucun recours contentieux. En fait, elle n'a jamais été appliquée.

Les formes dans lesquelles devraient être portées devant le Tribunal des conflits les revendications ainsi formées sont indiquées par les articles 28 à 33 du règlement de 1849.

---

## CHAPITRE III

## LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

### SECTION PREMIÈRE. — **Organisation.**

#### § 1er. — Notions préliminaires

380. — I. Nécessité d'une juridiction administrative. — Au premier abord, il paraît illogique de considérer l'institution de la juridiction administrative comme une conséquence du principe de la séparation des pouvoirs. C'est le contraire qui semble vrai. En effet, peut-on dire, puisqu'il existe un pouvoir chargé de juger, pourquoi lui enlever une partie de ses attributions naturelles? Il n'y a pas deux justices, il ne doit pas y avoir deux ordres de juridictions, et le pouvoir de juger doit appartenir tout entier aux tribunaux judiciaires.

Cependant la Constituante, en soustrayant les actes administratifs à la connaissance des tribunaux judiciaires, a bien entendu appliquer le principe de la séparation des pouvoirs. Cette assemblée conservait le souvenir des luttes qui avaient existé entre les corps judiciaires et les intendants; elle savait par expérience qu'il est impossible de juger un acte de l'administration sans imposer une certaine direction au service que cet acte concerne, et que si l'autorité judiciaire peut donner cette direction, c'est elle qui aura, en réalité, le pouvoir de gouverner et d'administrer.

Quoi qu'il en soit, la juridiction administrative est encore l'objet de vives attaques. Sa suppression a été demandée à plusieurs reprises. Si elle a résisté à ces attaques, c'est qu'elle répond à des nécessités réelles. Elle se justifie, d'ailleurs par diverses considérations pratiques.

La spécialité du juge est utile pour les matières d'une nature particulière dont les règles d'interprétation sont différentes de celles du droit civil, et qui exigent de la part de ceux qui sont obligés de les appliquer, la connaissance des difficultés matérielles auxquelles la gestion des affaires publiques peut donner lieu. D'un autre côté, les litiges administratifs présentent, en général, un caractère d'urgence peu compatible avec les formes lentes, compliquées et toujours coûteuses de la procédure ordinaire.

On a reproché à la justice administrative de constituer l'administration juge dans sa propre cause. Ce reproche n'est plus fondé. Aujourd'hui, le juge du contentieux administratif n'est jamais l'agent duquel émane l'acte attaqué. Dans la doctrine actuelle, ce n'est pas même le supérieur hiérarchique de l'agent auteur de l'acte ; c'est un tribunal à peu près étranger à l'action administrative. La méprise qui a pu se produire à cet égard provient d'une théorie, aujourd'hui abandonnée, qui reconnaissait des attributions juridictionnelles aux administrateurs et considérait même les ministres comme juges de droit commun en matière administrative, alors qu'ils ne sont juges que dans des cas tout à fait exceptionnels.

381. — II. Historique. — Sous l'ancien régime, le roi statuait par lui-même ou par des agents et conseillers de la couronne étrangers aux corps judiciaires sur tout ce qui concernait l'exécution de ses ordres et sur les difficultés auxquelles cette exécution pouvait donner lieu. C'est ce qu'on appelait la « justice retenue ». Il avait été créé ainsi de nombreuses juridictions ayant pour la plupart des attributions spéciales. Les *Chambres des comptes* étaient chargées de surveiller les domaines et les finances, de contrôler les recettes et les dépenses et de prononcer sur la gestion des comptables. Les *Élections* statuaient sur le contentieux de la taille, et la *Cour des aides* sur le contentieux des autres impôts. Les *Bureaux des finances* réunissaient à une juridiction fiscale pour tout ce qui concernait les produits du domaine du roi, la police du domaine public et de la grande voirie. Mais les juridictions les plus étendues étaient, d'une part, celle des *Intendants* qui embrassait notamment les impôts, les travaux publics, la voirie et le contentieux des divers services publics dans les provinces; d'autre part, le *Conseil du roi* qui statuait comme juge d'appel des décisions rendues par les intendants ou autres commissaires du roi, et pouvait même évoquer devant lui les affaires portées devant les tribunaux judiciaires.

L'Assemblée constituante fit table rase de toutes ces juridictions, mais sans avoir la pensée d'attribuer aux tribunaux judiciaires la connaissance des contestations qui s'élevaient entre les particuliers et les autorités publiques. Elle voulut, au contraire, séparer plus que jamais le pouvoir judiciaire du pouvoir d'administrer. Dans le projet même de la loi des 16-24 août 1790, le comité d'organisation judiciaire avait proposé la création, dans chaque département, d'un tribunal d'administration; mais,

dans le sein de l'Assemblée, cette idée fut combattue et finalement abandonnée. Il parut préférable de confier le contentieux administratif en ce qui concerne les impôts directs, la grande voirie, les travaux publics, aux corps administratifs, c'est-à-dire aux directoires de district et de département dont les membres étaient électifs, et d'attribuer compétence aux tribunaux judiciaires en matière d'impôts indirects, de douanes, d'enregistrement, etc. C'est ce qui fut réalisé par la loi des 7-11 septembre 1790. La distinction qui fut faite alors et qui a été maintenue depuis repose sur des bases rationnelles. En effet, les impôts directs sont assis, répartis et recouvrés à la suite d'une série d'opérations administratives, tandis que les impôts indirects sont perçus en vertu de tarifs fixés par la loi et qu'il s'agit simplement d'appliquer à des faits matériels.

Complétant le système, la loi des 27 avril-25 mai 1791 (art. 17) attribua au roi et aux ministres réunis en Conseil d'État, l'examen des difficultés « tant à l'égard des objets dont les corps administratifs et municipaux étaient chargés, que sur toutes les autres parties de l'administration générale ». Le principe posé par la Constituante était la hiérarchie et la subordination des autorités administratives. Les autorités supérieures pouvaient annuler ou réformer les actes des autorités inférieures aussi bien pour inopportunité de l'acte que pour violation d'un droit ou de la loi. L'administration et la juridiction se trouvaient ainsi réunies dans les mêmes mains.

La constitution de l'an III remplaça les directoires de département et de district par des administrations centrales qui furent investies de toutes les attributions des directoires. De plus, elle posa en principe que les ministres ne formeraient pas un conseil. Chaque ministre hérita ainsi des attributions qui avaient appartenu au roi en conseil des ministres, et put annuler ou réformer les actes des autorités inférieures, sauf confirmation par le directoire exécutif.

La juridiction administrative moderne n'a été véritablement constituée que sous le Consulat. La constitution de l'an VIII créa un Conseil d'État qu'elle chargea de résoudre, sous la direction des consuls, les difficultés qui s'élèveraient en matière contentieuse. Peu de temps après, la loi du 28 pluviôse an VIII sépara, dans le sein des administrations départementales, l'action, la délibération et la juridiction ; elle attribua l'action au préfet, la délibération au conseil général et la juridiction au conseil de préfecture.

## § 2. — Organisation actuelle

382. — I. Observation générale. — Nous nous bornerons, pour le moment, à donner un tableau sommaire de l'ensemble des tribunaux administratifs. Le Conseil d'État et les conseils de préfecture ont, en effet, tout à la fois des attributions administratives et des attributions contentieuses. Il nous paraît préférable de ne pas scinder l'étude que nous aurons à faire sur chacun de ces conseils. Quant aux autres tribunaux, ils n'ont de compétence que pour certaines matières spéciales ; leur organisation et leurs

attributions seront plus utilement examinées lorsque nous aurons à étudier les matières spéciales qu'ils sont appelés à juger.

383. — II. Conseil d'État. — Le pouvoir de juger n'est pas conféré au Conseil d'État tout entier, mais seulement à deux fractions du Conseil d'État : la section du contentieux qui procède à l'instruction de toutes les affaires et statue directement sur les affaires les moins importantes, et l'assemblée du Conseil d'État statuant au contentieux qui juge toutes les autres affaires.

La juridiction du Conseil d'État, considéré comme tribunal administarif, est générale et souveraine. Elle est *générale* en ce qu'elle s'étend à tout le contentieux administratif, quelle que soit sa nature, quel que soit le lieu du territoire français où la contestation ait pris naissance, quel que soit le service public intéressé, quelles que soient enfin les autorités ou les juridictions administratives, qui en auraient déjà connu. Elle est *souveraine* en ce qu'il n'existe pas de juridiction supérieure ayant le pouvoir d'annuler ou de réformer les décisions du Conseil d'État statuant au contentieux. La loi du 24 mars 1872 qui a définitivement conféré au Conseil d'État un pouvoir de juridiction propre dispose, en effet, qu'il statue *souverainement* sur les recours qui sont portés devant lui.

Le Conseil d'État juge, tantôt en premier et dernier ressort, tantôt comme tribunal d'appel, tantôt comme Cour de cassation. Il maintient ainsi dans la jurisprudence administrative une unité qui ne le cède en rien à celle de la jurisprudence des tribunaux judiciaires.

384. — III. Conseils de préfecture. — La juridiction des conseils de préfecture, considérés comme juges du contentieux administratif, présente des caractères différents.

En premier lieu, cette juridiction est *territoriale*, c'est-à-dire que sa compétence se détermine non par le domicile des parties comme en matière civile, mais par le lieu où s'est produit le fait qui a donné naissance au litige contentieux. Une exception a cependant été admise pour le cas où il s'agit d'un travail public exécuté par un seul concessionnaire et s'étendant à plusieurs départements. Dans ce cas, le traité de concession détermine d'avance le conseil qui sera appelé à connaître du contentieux de la concession. C'est ainsi que le conseil de préfecture de la Seine est appelé à connaître des difficultés qui s'élèvent entre l'administration et les compagnies de chemins de fer au sujet de l'exécution de leurs traités.

En second lieu, c'est une *juridiction d'attribution ;* elle n'a de compétence que dans les cas déterminés par la loi. On a quelquefois prétendu que les conseils de préfecture avaient une compétence générale en matière de contentieux administratif. En ce sens, on a invoqué l'intention présumée des rédacteurs de la loi du 28 pluviôse an VIII et notamment le rapport présenté par le conseiller d'État Rœderer au sujet de cette loi. Mais cette opinion n'a pas réussi à se faire adopter ; elle est, en effet, contredite par le texte de la loi de pluviôse qui, en créant les conseils de préfecture, a déterminé leurs attributions contentieuses, ainsi que par les textes postérieurs qui ont successivement élargi la compétence de ces conseils. La jurisprudence du Conseil d'État a toujours décidé qu'aucune affaire ne peut

être portée devant les conseils de préfecture si elle ne leur a été attribuée par une disposition législative.

Enfin, la juridiction des conseils de préfecture est toujours de *premier ressort*. Cette règle n'est formulée nulle part d'une manière expresse ; mais la règle contraire n'existe pas non plus, et comme les litiges administratifs mettent toujours en jeu l'intérêt public, le Conseil d'État a décidé que l'appel est recevable contre les décisions des conseils de préfecture, même dans certains cas où le texte de la loi semblait ne pas l'admettre.

385. — IV. Conseils du contentieux des colonies. — Ces conseils exercent, dans les colonies, une juridiction présentant la plus grande analogie avec celles des conseils de préfecture de France et d'Algérie. Mais les textes qui énumèrent leurs attributions se terminent par une disposition portant que les conseils du contentieux connaissent « en général du contentieux administratif ». A la différence des conseils de préfecture, les conseils du contentieux des colonies ont donc le caractère de juges ordinaires en premier ressort du contentieux en matière administrative.

386. — V. Juridictions spéciales. — Ces juridictions, que nous ne ferons qu'énumérer ici, sont :

1° La *Cour des comptes* qui statue, en matière de comptabilité publique, tantôt comme juge unique, tantôt comme juge d'appel des décisions rendues par les conseils de préfecture ;

2° Les *Conseils de revision* en matière de recrutement militaire ;

3° Le *Conseil supérieur de l'instruction publique*, les *Conseils des universités*, les *Conseils académiques* et les *Conseils départementaux*, pour les affaires disciplinaires et pour certaines affaires contentieuses concernant l'instruction publique ;

4° Les *ministres* dans les cas spéciaux où la loi leur attribue formellement un pouvoir de juridiction.

## § 3. — Le juge de droit commun en matière administrative

387. — I. Premier système. — La jurisprudence du Conseil d'État et la doctrine ont été longtemps d'accord pour reconnaître le caractère de juge de droit commun à chaque ministre dans l'étendue de son département ministériel. On faisait remonter cette attribution générale du contentieux administratif à la constitution de l'an III qui avait déclaré que les ministres ne formaient pas un conseil, et par là même transporté à chaque ministre individuellement la compétence que la loi des 27 avril-25 mai 1791 avait conférée au roi et aux ministres réunis en Conseil d'État. Depuis lors, ajoutait-on, deux juridictions nouvelles ont été créées : les conseils de préfecture et le Conseil d'État. Mais les conseils de préfecture n'ont reçu que des attributions limitativement déterminées. Quant au Conseil d'État, il a été chargé de « résoudre » les difficultés qui s'élèvent en matière administrative, c'est-à-dire de prononcer une décision souveraine et en dernier ressort ; mais ce droit de décision n'est pas incompatible avec le

pouvoir juridictionnel que la loi de 1791 et la constitution de l'an III ont conféré aux ministres et qui ne leur a jamais été enlevé.

Dans ce système, on admettait que les ministres statuaient comme juges toutes les fois que leurs décisions pouvaient être déférées au Conseil d'État par la voie contentieuse. On reconnaissait ainsi un caractère juridictionnel aux décisions des ministres, non seulement lorsqu'elles statuaient sur les actes des autorités inférieures, mais encore lorsqu'elles étaient prises directement à propos des intérêts pécuniaires de l'État ; par exemple, en matière de liquidation de créances contre l'État, de liquidation de pensions de retraites, de marchés de fournitures passés pour le compte de l'État. Dans tous ces cas, en effet, les décisions des ministres sont susceptibles d'un recours contentieux devant le Conseil d'État.

388. — II. Second système. — Dans ces dernières années, la doctrine et la jurisprudence se sont ralliées à un second système qui reconnaît au Conseil d'État le caractère de juge de droit commun en matière administrative. Il est intéressant de suivre les diverses phases de cette évolution.

389. — *Évolution de la doctrine.* — En 1863, M. Bouchené-Lefer, dans une étude publiée par la *Revue pratique de droit français*, soutint que. dans tous les cas les ministres statuaient comme administrateurs et non comme juges. En 1870, M. Quentin-Bauchart, ancien président de la section du contentieux, reprit la même thèse dans la *Revue critique de législation*, et demanda que le Conseil d'État, par une décision de principe, effaçât « l'erreur du ministre juge ».

M. Aucoc, dans ses *Conférences*, proposa une distinction. Suivant l'éminent auteur, un jugement est une décision sur un litige; or, pour qu'il y ait litige, il faut deux parties en présence dont chacune ait des prétentions opposées. Quand un ministre liquide une dette de l'État, règle des difficultés soulevées par un marché de fournitures, etc., il ne fait qu'établir la situation de l'État vis-à-vis de son créancier ou de son débiteur, de même qu'un particulier peut le faire à l'égard d'un autre particulier. Par conséquent, ce sont là des actes de gestion et non des actes de juridiction. Mais, lorsque le ministre statue sur la réclamation dirigée contre la décision d'une autorité inférieure, il remplit réellement l'office de juge et sa décision peut être considérée, dans ce cas, comme un acte de juridiction.

Cette doctrine soulève une objection très grave. Les ministres, étant responsables des actes de leurs subordonnés, peuvent annuler ces actes ou les réformer, soit pour violation d'un droit, soit pour froissement d'un intérêt, soit même pour simple inopportunité. Ils peuvent exercer ce pouvoir d'annulation ou de réformation soit d'office, soit sur la réclamation des parties intéressées. Or, on ne peut admettre que la décision prise par le ministre sera tantôt juridictionnelle, tantôt administrative, suivant qu'elle aura pour motif la violation d'un droit ou le froissement d'un intérêt, qu'elle aura été provoquée par une partie ou qu'elle aura été prise d'office par le ministre. La nature juridique de la décision est la même dans tous les cas; elle est la conséquence du pouvoir hiérarchique du ministre, l'exercice du droit inhérent à sa fonction d'administrateur.

Plusieurs auteurs rejetant la distinction proposée par M. Aucoc, se sont

ralliés à la doctrine d'après laquelle les ministres font, dans tous les cas, acte d'administration et non acte de juridiction. Il convient de citer au premier rang M. Ed. Laferrière, qui a consacré sur ce sujet une étude magistrale dans son *Traité de la juridiction administrative*.

La question a surtout pris de l'importance depuis que les lois de décentralisation ont affaibli le lien qui existait autrefois entre l'administration centrale et les administrations locales, en multipliant les cas où celles-ci jouissent d'un droit de décision propre. Aujourd'hui on ne peut plus poser comme règle que les réclamations contre les actes des administrations municipales doivent être soumises au préfet et de là au ministre. Les décisions des autorités électives ne relèvent pas des ministres comme supérieurs hiérarchiques. Devait-on néanmoins continuer à soumettre au ministre, avant de les déférer au Conseil d'État, les réclamations formées contre ces décisions ? Oui, dans la doctrine qui fait du ministre le juge de droit commun en matière administrative ; non, dans la doctrine qui ne voit dans le recours au ministre qu'un recours purement hiérarchique. Le ministre est, en effet, investi d'un droit de surveillance mais non de commandement à l'égard des conseils généraux et des conseils municipaux, et il ne pourrait substituer ses décisions aux décisions de ces conseils.

390. — *Évolution de la jurisprudence.* — Le Conseil d'État a admis sans peine que les décisions prises par les ministres représentant l'État ne constituent pas des jugements. C'est ainsi qu'il a décidé que les décisions ministérielles rendues en matière de pensions, de marchés de fournitures, de dettes de l'État, ne sont pas susceptibles d'opposition et qu'elles ne sauraient être annulées pour défaut de motifs (C. d'Ét. 20 févr. 1880, 30 avril 1880).

En ce qui concerne la doctrine du ministre juge de droit commun, et, par suite, juge des décisions rendues par les autorités inférieures, le Conseil d'État, après quelque hésitation, l'a nettement répudiée par un arrêt du 13 décembre 1889 qui a admis le recours porté devant lui contre la décision d'un maire et d'un conseil municipal. La règle adoptée par le Conseil d'État peut être ainsi formulée : Toutes les fois qu'une autorité ayant un pouvoir propre aura rendu une décision administrative exécutoire, un débat contentieux peut naître et le Conseil d'État peut être saisi. Le juge de droit commun est donc le Conseil d'État.

Cette jurisprudence a le grand avantage de faire disparaître des difficultés inextricables de procédure ou de compétence qui se présentaient fréquemment dans les instances entre les particuliers et les communes ; elle fait disparaître aussi le reproche qu'on a adressé aux ministres d'être à la fois juges et parties. Elle est même d'accord avec les textes : en effet, l'article 14 du règlement du 5 nivôse an VIII porte que « le Conseil d'État prononce sur les affaires contentieuses dont la décision était précédemment remise aux ministres », et ce n'est qu'en torturant le texte de la constitution de l'an III qu'on a pu en tirer la conséquence que les ministres avaient conservé un pouvoir juridictionnel.

Comment se fait-il donc que la doctrine contraire ait été acceptée si longtemps ? Trois motifs surtout ont contribué à entretenir l'illusion :

1° On s'était cru obligé d'appliquer au contentieux administratif la règle qui établit, pour le contentieux judiciaire, deux degrés de juridiction. Mais cette règle n'est écrite nulle part en matière administrative, et on trouve des textes qui, dans certains cas, appellent le Conseil d'État à statuer comme unique degré de juridiction.

2° Les décisions des ministres, quand elles ne sont pas attaquées dans un délai déterminé à partir de la notification ou de l'exécution de ces décisions, ne peuvent plus être déférées au Conseil d'État par la voie contentieuse (D. 22 juill. 1806, art. 11). D'où l'on tirait la conséquence que ces décisions, pouvant acquérir force de chose jugée, constituent de véritables jugements. Cette conclusion est inexacte : un grand nombre d'actes administratifs, sans avoir rien de commun avec les jugements, deviennent exécutoires lorsqu'ils n'ont pas été attaqués dans un certain délai. Tels sont notamment les rôles des contributions directes, certaines délibérations des conseils généraux, etc.

3° Les décisions ministérielles ont le même effet que les jugements : elles sont exécutoires par elles-mêmes, emportent hypothèque, et l'avis du Conseil d'État du 25 thermidor an XII, qui leur reconnaît ce double caractère, se fonde sur ce que les administrateurs auxquels la loi a reconnu le droit de décerner des contraintes sont de « véritables juges ». Mais, en attribuant aux décisions ministérielles le même effet qu'aux jugements, le législateur a simplement voulu assurer la marche rapide des services publics. D'ailleurs, l'avis précité s'applique à tous les administrateurs qui ont le droit de décerner des contraintes ; si on en conclut que les ministres sont juges, il faut étendre la même conclusion aux autres administrateurs, ce que jamais personne n'a cherché à soutenir.

Il ne faudrait cependant pas aller jusqu'à dire que jamais les ministres ne remplissent l'office de juges. Diverses lois, rendues à une époque où la doctrine du ministre-juge était encore dominante, ont expressément attribué aux ministres le droit de statuer comme juges dans des cas spéciaux que nous indiquerons plus tard. Dans ces divers cas, on ne saurait contester aux décisions des ministres le caractère juridictionnel ; mais c'est une juridiction exceptionnelle qui ne doit pas être étendue par voie d'analogie.

## SECTION II. — **Le contentieux administratif.**

### § 1er. — Notions générales

391. — I. Définition. — Le contentieux administratif est l'ensemble des contestations juridiques que font naître les *actes administratifs* et les *contrats administratifs*.

Cette définition écarte du contentieux administratif les difficultés concernant : 1° les actes législatifs émanant des Chambres et les règlements d'administration publique faits par le pouvoir exécutif en vertu d'une délégation spéciale du législateur ; 2° les actes gouvernementaux ; 3° les actes judiciaires ou de police judiciaire émanant d'autorités administratives ;

4° les actes de droit commun accomplis par l'autorité administrative pour la gestion du domaine privé des personnes morales publiques.

On distingue le contentieux administratif *par nature* et le contentieux administratif *par la détermination de la loi*. Cette distinction peut présenter un certain intérêt pratique. Le tribunal judiciaire qui prononcerait sur une affaire relevant du contentieux administratif par nature n'excèderait pas seulement sa compétence, il violerait le principe de la séparation des pouvoirs. Sa décision serait non avenue, le vice d'inconstitutionnalité ne pourrait être couvert par l'autorité de la chose jugée. Il en serait autrement si un tribunal judiciaire avait statué sur une question relevant du contentieux administratif par la détermination de la loi. Le principe de la séparation des pouvoirs ne serait plus intéressé, et l'autorité de la chose jugée pourrait couvrir l'erreur de compétence commise par le juge.

392. — II. Actes administratifs. — On désigne sous la dénomination générale d'actes administratifs tous les actes accomplis par l'autorité administrative dans l'intérêt public, mais avec un pouvoir plus ou moins étendu. Dans certains cas, l'autorité administrative a un pouvoir de commandement, et les actes qu'elle accomplit sont des *actes administratifs de puissance publique*. Dans d'autres cas, elle agit encore avec autorité, mais son pouvoir est limité par les droits des particuliers; elle doit se borner à déterminer et à faire exécuter les obligations individuelles que la loi impose aux citoyens dans l'intérêt général ou à constater les droits qu'elle leur confère dans le même intérêt. L'administration fait alors des *actes administratifs de nature juridique*.

393. — *Actes administratifs de puissance publique*. — Parmi ces actes, les uns sont accomplis par l'administration avec un pouvoir discrétionnaire; on les désigne souvent sous le nom d'*actes de pure administration*. Rentrent dans cette catégorie : les injonctions, les défenses, les autorisations émanées des administrateurs procédant, soit par voie de dispositions générales et réglementaires, soit par voie de mesures individuelles, notamment en matière de police.

Sont aussi des actes de puissance publique les nominations de fonctionnaires ou employés des divers services publics. La jurisprudence est aujourd'hui fixée en ce sens que les collations d'emplois sont des actes administratifs au même titre que les collations de fonctions. Pour qu'un acte ait le caractère d'acte de puissance publique, il n'est pas nécessaire, en effet, qu'il délègue cette puissance, il suffit qu'il l'exerce. Or, la nomination des employés est, comme celle des fonctionnaires, l'exercice d'un pouvoir conféré par la loi (Confl., 7 août 1880).

D'autres actes de puissance publique sont soumis à des formes particulières; ils doivent être précédés d'enquêtes, d'avis, etc. L'accomplissement de ces formalités est une condition de leur validité.

Les actes de puissance publique relèvent du contentieux administratif par nature.

394. — *Actes administratifs de nature juridique*. — Nous comprendrons sous cette dénomination :

1° Les *décisions* de l'autorité administrative ayant pour objet de déter-

miner certaines obligations que la loi impose aux citoyens ou certains droits qu'elle leur confère dans l'intérêt général. Telles sont les décisions relatives à l'assiette, à la répartition et au recouvrement des contributions directes, au recrutement militaire, aux opérations électorales, à la liquidation des pensions, etc. Ces décisions de l'autorité administrative rentrent également dans le contentieux administratif par nature.

2° Les *faits dommageables* résultant de l'exécution des services publics. Sur ce point, un long dissentiment a existé entre la Cour de cassation et le Conseil d'État. Il existe un texte attribuant compétence à la juridiction administrative pour statuer sur les dommages causés par les travaux publics (L. 28 pluv. an VIII, art. 4); mais la loi est muette en ce qui concerne les autres services publics. La Cour de cassation en concluait que, en dehors de l'exception prévue, l'autorité judiciaire est seule compétente (Cass., 19 déc. 1854). Le Tribunal des conflits n'a pas adopté cette manière de voir. Il a considéré que les rapports qui existent entre l'État, ses agents et les particuliers ne peuvent être régis par les dispositions du Code civil pour les rapports entre particuliers, et que, par suite, la juridiction administrative a seule compétence pour connaître des actions en dommages dirigées par les particuliers contre l'État à raison des services publics (Confl., 20 mars 1850; 1er fév. 1873). La Cour de cassation s'est rangée à cette jurisprudence (4 fév. 1874). Par exception, les tribunaux restent compétents dans certains cas prévus par des lois spéciales, notamment en cas de perte de valeurs déclarées à la poste (L. 4 juin 1859, art. 3; Confl., 20 mai 1882).

Les faits dommageables causés par l'exécution des services publics rentrent ainsi dans le contentieux administratif par nature.

395. — III. Contrats administratifs. — Les actes résultant du concours de la volonté de l'administration agissant comme puissance publique et de la volonté de personnes privées ou de personnes morales publiques ou privées constituent des *contrats administratifs*.

Certains contrats sont administratifs par leur nature et échappent de plein droit à la compétence judiciaire, en vertu des lois des 16-24 août 1790 et 16 fructidor an III. D'autres contrats ne sont administratifs que par la détermination de la loi, et, à défaut de disposition législative contraire, ils auraient été dévolus de plein droit à la compétence judiciaire.

396. — *Contrats administratifs par leur nature.* — Parmi les contrats de cette catégorie nous comprendrons : l'affectation d'un bien de l'État à un service public ou d'utilité publique, les concessions de mines, les concessions de travaux publics, les concessions de biens de l'État à des administrations publiques dans l'intérêt des services publics, les engagements volontaires pour l'armée, les engagements décennaux dans l'instruction publique. Dans ces divers contrats, il y a bien un accord de deux volontés sur un même objet; mais ces volontés ne traitent pas sur un pied d'égalité. L'une est prédominante et l'autre subordonnée. Au fond, il y a un véritable acte de puissance publique auquel vient se joindre un élément contractuel.

397. — *Contrats administratifs par la détermination de la loi.* — Ces contrats, à la différence des précédents, ont la plus grande ressemblance

avec les contrats du droit civil. Tels sont les marchés passés pour l'exécution des travaux publics, les contrats de vente ayant pour objet des immeubles appartenant à l'État, etc. Ces divers contrats ont été soustraits à la compétence judiciaire par des dispositions législatives dans un but d'intérêt public, ainsi que nous le verrons plus tard.

398. — IV. Inaction des autorités administratives. — L'administration peut causer du préjudice aux particuliers par son inaction aussi bien que par ses actes. Un propriétaire, par exemple, veut reconstruire sa maison longeant la voie publique; il adresse au maire une demande d'alignement. Si le maire, par négligence ou mauvais vouloir, ne donne aucune suite à cette demande, le propriétaire ne pourra pas se considérer comme tacitement autorisé à exécuter les travaux (Cass., 1er juill. 1850). Quel moyen aura-t-il de vaincre l'inertie administrative?

Pendant longtemps les intéressés n'ont eu à leur disposition que le recours au supérieur hiérarchique, c'est-à-dire au préfet, puis au ministre, mais si le préfet et le ministre gardaient eux-mêmes le silence, aucun recours n'était possible devant la juridiction administrative, précisément parce qu'il n'y avait pas d'acte administratif susceptible d'être attaqué. Le décret du 2 novembre 1864 (art. 7) vint apporter une certaine amélioration. Ce décret dispose que les décisions des ministres statuant sur les recours contre les décisions des autorités qui leur sont subordonnées, doiven intervenir dans les quatre mois à dater de la réception de la réclamation au ministère. Passé ce délai, sans que la décision soit intervenue, les parties peuvent considérer leur réclamation comme *rejetée* et se pourvoir devant le Conseil d'État.

Cette mesure était insuffisante; elle obligeait les intéressés à suivre toute la filière administrative avant d'arriver au Conseil d'État. Elle entraînait, par suite, des lenteurs et, d'autre part, elle était inapplicable lorsque les décisions à rendre devaient émaner de corps délibérants, tels que les conseils généraux, les commissions départementales et les conseils municipaux, lesquels n'ont pas de supérieur hiérarchique proprement dit.

La loi du 17 juillet 1900 (art. 5) a donné à la règle toute l'extension qu'elle peut recevoir et supprimé la nécessité des recours successifs aux supérieurs hiérarchiques. Cet article est ainsi conçu : « Dans les affaires contentieuses qui ne peuvent être introduites devant le Conseil d'État que sous la forme de recours contre une décision administrative, lorsqu'un délai de quatre mois s'est écoulé sans qu'il soit intervenu aucune décision, les parties intéressées peuvent considérer leur demande comme rejetée et se pourvoir devant le Conseil d'État. Si des pièces sont produites après le dépôt de la demande, le délai ne court qu'à dater de la réception de ces pièces. La date du dépôt de la réclamation et des pièces, s'il y a lieu, est constatée par un récépissé délivré conformément aux dispositions de l'article 5 du décret du 2 novembre 1864 (1). A défaut de décision, ce

(1) En exécution de cet article les autorités administratives doivent faire délivrer aux parties intéressées qui le demandent un récépissé constatant la date de la réception et de l'enregistrement de leur réclamation.

récépissé doit, à peine de déchéance, être produit par les parties, à l'appui de leur recours au Conseil d'État.

« Si l'autorité administrative est un corps délibérant, les délais ci-dessus seront prorogés, s'il y a lieu, jusqu'à l'expiration de la première session légale qui suivra le dépôt de la demande ou des pièces. »

Ainsi, la partie lésée par l'inaction d'une autorité administrative quelconque peut, après l'expiration du délai prescrit, se pourvoir directement devant le Conseil d'État. Saisi du pourvoi, le Conseil d'État suit la même marche que s'il y avait eu rejet véritable de la demande. Lorsqu'il s'agit d'une question purement juridique à résoudre, le Conseil d'État tranche définitivement la difficulté ; mais s'il y a lieu à une opération ultérieure de l'administration, comme en matière d'alignement, le Conseil d'État n'a pas d'injonctions à adresser à l'administration active ; il se borne à annuler la décision de rejet, et c'est le ministre qui est tenu d'adresser à l'autorité administrative compétente l'ordre d'effectuer les opérations nécessaires.

**399.** — V. Division. — Le contentieux administratif se divise en quatre branches, suivant l'étendue des pouvoirs conférés à la juridiction administrative. On distingue : 1° le contentieux de pleine juridiction ; 2° le contentieux de l'annulation ; 3° le contentieux de l'interprétation ; 4° le contentieux de la répression.

## § 2. — Contentieux de pleine juridiction

**400.** — I. Définition. — Le contentieux de pleine juridiction, appelé aussi *contentieux au fond* ou *contentieux ordinaire*, comprend tous les litiges administratifs que le juge compétent doit trancher au fond avec les pouvoirs les plus étendus.

Dans toute action portée devant un tribunal, il y a lieu de rechercher, d'abord si cette action est recevable, puis si elle est fondée. Une action est recevable lorsqu'elle remplit les conditions nécessaires pour que le juge examine la demande dans ses moyens et dans ses conclusions ; elle est fondée lorsque les conclusions de la demande paraissent justifiées.

**401.** — II. Conditions de recevabilité. — Pour qu'une action portée devant la juridiction administrative rentre dans le contentieux de pleine juridiction et puisse être déclarée recevable, il faut : 1° que l'acte attaqué relève par sa nature de cette espèce de contentieux ; 2° que l'action soit intentée par une partie ayant qualité à cet effet ; 3° que la demande soit introduite dans les formes et délais prescrits par la loi.

**402.** — *Nature de l'acte attaqué.* — Relèvent du contentieux administratif de pleine juridiction les actes que nous avons compris sous la dénomination générale d'*actes administratifs de nature juridique*, c'est-à-dire, d'une part, les décisions et opérations de l'autorité administrative constatant des obligations ou des droits ; d'autre part, les faits dommageables résultant de l'exécution des services publics. Mais, pour que ces actes donnent ouverture à un recours contentieux, il faut qu'ils soient exécutoires par eux-

mêmes et qu'ils aient pour effet immédiat de léser les droits des citoyens et de leur imposer une obligation ou un préjudice actuel. Ainsi n'est pas susceptible de recours contentieux l'acte qui ne constitue qu'une manifestation d'intention et ne fait pas obstacle à ce que la réclamation soit portée devant l'autorité compétente.

Entrent également dans le contentieux de pleine juridiction les contestations relatives aux contrats administratifs par leur nature ou aux contrats administratifs par la détermination de la loi. Les uns et les autres font naître des droits et des obligations qui ne peuvent être discutés que devant la juridiction administrative.

403. — *Qualité pour agir.* — La partie qui intente une action devant la juridiction administrative doit, dans tous les cas, établir qu'elle remplit les *conditions générales d'aptitude* requises de toute partie qui veut exercer une action. Ainsi, les mineurs, interdits et autres incapables ne peuvent ester en justice s'ils ne sont assistés de leurs représentants légaux; les femmes mariées, si elles ne sont pas autorisées de leurs maris; les communes et autres établissements publics, si leurs représentants ne sont pas pourvus des autorisations exigées par la loi.

Outre ces conditions générales, il existe *certaines conditions spéciales.* En matière de contentieux de pleine juridiction, on applique les règles ordinaires relatives aux actions en justice devant les tribunaux judiciaires. Il faut que celui qui intente une action invoque tout à la fois un *droit acquis* et un *intérêt;* un droit acquis, puisque c'est la base même du contentieux qui nous occupe; un intérêt parce qu'on ne doit recourir à l'intervention de la justice que dans un but utile. *Sans intérêt point d'action.*

404. — *Formes et délais.* — Les règles édictées par la loi en ce qui concerne les formes et délais imposés pour l'introduction des instances diffèrent suivant la catégorie des affaires et suivant la juridiction devant laquelle ces affaires sont portées. Nous aurons à les examiner en étudiant les règles de la procédure administrative et les diverses matières qui peuvent donner lieu à des réclamations contentieuses.

405. — III. Jugement du fond. — Si l'action ne remplit pas les conditions de recevabilité requises, le tribunal rejette la demande sans plus ample examen; si, au contraire, l'action est déclarée recevable, le tribunal examine les moyens et conclusions des parties et prononce sur le fond du litige.

Pour cette partie du contentieux, la juridiction administrative a un pouvoir complet de réformation. De même que les tribunaux judiciaires, elle est juge du fait comme du droit. Elle modifie les décisions prises par l'administration, non seulement lorsqu'elles sont illégales, mais encore quand elles sont erronées, et y substitue ses propres décisions; elle constate des obligations et prononce des condamnations pécuniaires.

406. — IV. Effets des décisions. — Les décisions de la juridiction administrative sont exécutoires par elles-mêmes sans visa ni mandement d'aucune autre autorité. Elles acquièrent l'autorité de la chose jugée, conformément à l'article 1351 (C. civ.), lorsqu'elles sont définitives et ne peuvent plus être attaquées, faute d'un recours légal dans les délais de droit. Cette

autorité est, en principe, simplement relative; elle ne vaut qu'à l'égard des personnes qui ont figuré dans l'instance ou y ont été représentées, et la chose jugée sur une demande formée en vertu d'une cause déterminée ne fait pas obstacle à une seconde demande formée sur une autre cause. Toutefois, les décisions rendues en matière électorale ont un effet absolu; ceux qui réclament en cette matière n'agissent pas en vertu d'un droit privé; ils exercent une action publique; dès lors, la question jugée avec eux se trouve jugée à l'égard de tous.

En vertu de la règle générale résultant des avis du Conseil d'État des 16 thermidor an XII, 29 octobre 1811 et 24 mars 1812, qui ont force de loi, les décisions des juridictions administratives emportent hypothèque judiciaire. Elles entraînent les voies d'exécution de droit commun contre les parties privées, et, en outre, des voies d'exécution de nature administrative, par exemple, la saisie administrative des cautionnements versés par les comptables et les entrepreneurs de travaux publics, saisie prévue par des cahiers des charges ou par des lois spéciales.

On a dit à tort que la juridiction administrative, à la différence des tribunaux civils, ne connaît jamais des difficultés qui s'élèvent au sujet de l'exécution de ses jugements. Elle ne connaît pas des actes d'exécution dont la nature est judiciaire, tels que la saisie immobilière, la saisie-exécution sur les meubles, les inscriptions d'hypothèques; mais elle connaît de toutes les difficultés d'exécution qui présentent un caractère administratif et peuvent être résolues sans sortir du domaine de la juridiction administrative, comme l'interprétation des décisions des tribunaux administratifs, la saisie administrative des cautionnements.

### § 3. — Contentieux de l'annulation

407. — Historique. — Le recours en annulation contentieuse ou recours pour excès de pouvoir a pour but de faire annuler par le Conseil d'État les actes de puissance publique accomplis par l'administration. C'est une des créations les plus originales de la jurisprudence du Conseil d'État. Jusqu'à la loi du 24 mai 1872, la seule base légale de ce recours se trouvait dans une loi des 7-14 octobre 1790 rendue à propos d'un différend survenu entre le directoire du département de la Haute-Saône et la municipalité de Gray relativement à leurs attributions respectives. L'article 3 de cette loi porte : « Les réclamations d'incompétence à l'égard des corps administratifs ne sont, en aucun cas, du ressort des tribunaux; elles doivent être portées au roi, chef de l'administration générale. »

Ainsi, à l'origine, le recours pour excès de pouvoir avait un caractère purement hiérarchique; le roi intervenait comme chef suprême de l'administration. Mais, sous les différents régimes politiques qui se sont succédé en France depuis l'an VIII, cette attribution du chef de l'État a été exercée en Conseil d'État, dans la forme contentieuse, à raison des difficultés juridiques que ces recours peuvent soulever.

En 1872, lorsque le Conseil d'État fut investi d'un pouvoir de décision

propre en matière contentieuse, le chef de l'État eût néanmoins continué à statuer sur les recours pour excès de pouvoir, si l'on s'en était tenu aux termes de la loi de 1790; aussi prit-on soin d'énoncer formellement dans la loi du 24 mai 1872 (art. 9) que « le Conseil d'État statue souverainement sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir formées contre les actes des diverses autorités administratives ». En vertu de cette disposition, le jugement des recours pour excès de pouvoir est devenu une attribution propre du Conseil d'État statuant aux contentieux.

Nous avons vu que l'Assemblée constituante avait confondu dans les mêmes mains l'administration et la juridiction administrative. La loi de 1790 s'appliquait donc à tous les actes des « corps administratifs », sans distinction entre les actes d'administration et les actes juridictionnels. Les pouvoirs du Conseil d'État continuent à s'exercer non seulement sur les actes des administrateurs, mais encore sur les décisions en dernier ressort des juridictions administratives. Dans l'usage, tous les recours en annulation formés devant le Conseil d'État par la voie contentieuse sont compris sous la dénomination générale de recours pour excès de pouvoir. Mais, pour plus de précision, il convient de réserver le nom de *recours pour excès de pouvoir* à ceux qui sont formés contre les actes d'administration, et d'appeler *recours en cassation devant le Conseil d'État* ceux qui sont formés contre les décisions en dernier ressort des juridictions administratives.

### A. — *Recours pour excès de pouvoir.*

408. — I. Observation générale. — Le recours pour excès de pouvoir a conservé de nombreuses traces de son caractère originel de recours hiérarchique, tant au point de vue des conditions requises pour qu'il soit recevable, qu'au point de vue des moyens d'annulation qui peuvent être invoqués et des effets qu'il est susceptible de produire.

Le Conseil d'État examine d'abord la recevabilité du recours, et, s'il y a lieu, la validité des moyens d'annulation.

409. — II. Recevabilité du recours. — Pour que le recours pour excès de pouvoir soit recevable, quatre conditions sont nécessaires. Il faut : 1° que l'acte attaqué soit susceptible de cette voie de recours; 2° que la partie ait qualité à cet effet; 3° que le recours soit exercé dans les formes et les délais prescrits; 4° enfin qu'il n'existe pas d'autre voie de recours parallèle.

410. — *Nature de l'acte attaqué.* — Pour qu'un acte puisse être attaqué par la voie du recours pour excès de pouvoir, il faut: 1° qu'il s'agisse d'un acte de puissance publique accompli par une autorité administrative dans l'exercice de ses pouvoirs administratifs ; 2° que cet acte soit susceptible d'exécution immédiate ou tout au moins sans décision nouvelle.

Ainsi, ne peuvent être attaqués par la voie du recours pour excès de pouvoir : d'une part, les actes législatifs, lors même qu'ils constituent des actes d'administration, parce qu'ils n'émanent pas d'une autorité administrative; d'autre part, les règlements d'administration publique faits en vertu

d'une délégation spéciale du législateur, les actes gouvernementaux et les actes judiciaires ou de police judiciaire, même lorsqu'ils émanent d'agents administratifs, parce que ces divers actes ne sont pas accomplis dans l'exercice des fonctions administratives.

Ne sont pas non plus susceptibles d'être attaqués par la voie du recours pour excès de pouvoir les actes n'ayant pas le caractère de décisions exécutoires. Or, on ne peut considérer comme exécutoires les simples intentions manifestées par un administrateur, comme des instructions adressées par un supérieur à son subordonné, des prétentions émises au cours d'une discussion avec une partie, des mesures d'instruction prescrites en vue de préparer la solution d'une affaire et même des mises en demeure qui précèdent une solution et la font pressentir. Toutefois, le recours pour excès de pouvoir serait recevable si la mise en demeure devait être suivie de mesures d'exécution, après l'expiration d'un délai déterminé sans décision nouvelle. En pareil cas, il y aurait une véritable décision suspendue seulement jusqu'à l'arrivée du terme (C. d'Ét., 21 nov., 1884).

Sous ces réserves, tous les actes de puissance publique accomplis par les autorités administratives dans l'exercice de leurs pouvoirs administratifs peuvent être attaqués par la voie du recours pour excès de pouvoir. Ainsi, sont susceptibles de ce recours, non seulement les actes faits par les agents administratifs, mais encore les délibérations des conseils électifs, lorsque ces délibérations constituent des décisions définitives et exécutoires. Il n'y a pas non plus à distinguer entre les mesures réglementaires et les mesures spéciales ou individuelles. Les *actes de pure administration* que les autorités administratives accomplissent d'après leur libre appréciation n'échappent pas eux-mêmes au recours pour excès de pouvoir ; mais ils ne peuvent être attaqués que pour les illégalités auxquelles se prête leur nature plus ou moins discrétionnaire.

411. — *Qualité pour réclamer.* — En dehors des conditions générales d'aptitude imposées pour l'exercice de toute action, la partie qui veut exercer le recours pour excès de pouvoir doit établir qu'elle a un *intérêt direct et personnel* à l'annulation de l'acte. Un simple intérêt suffit, mais il faut qu'il soit direct, c'est-à-dire que l'acte attaqué porte un préjudice immédiat à la personne qui réclame ; il faut, de plus, qu'il soit personnel, c'est-à-dire propre à cette même personne.

Ainsi, la qualité de contribuable n'est pas suffisante pour permettre aux habitants d'une commune d'attaquer par la voie du recours pour excès de pouvoir les décisions prises par le conseil municipal de cette commune en ce qui concerne la gestion des finances municipales. L'intérêt n'est ni direct ni personnel, puisque le préjudice n'atteint les contribuables que par l'intermédiaire de la commune qui a ses représentants légaux auxquels les simples particuliers n'ont pas le droit de se substituer (C. d'Ét., 13 janv. 1882).

Cependant il n'est pas nécessaire qu'un intérêt pécuniaire soit invoqué ; un intérêt moral est suffisant, pourvu qu'il touche directement l'auteur du recours. La jurisprudence reconnaît aux conseils généraux ou municipaux le droit d'attaquer pour excès de pouvoir les actes de l'autorité portant

atteinte à leurs prérogatives comme les décrets ou arrêtés de dissolution ou de suspension (C. d'Ét., 8 août 1872). Mais ce droit n'appartient qu'au corps lui-même légalement représenté; il ne peut pas être exercé par un ou plusieurs de ses membres agissant individuellement. Ceux-ci ne peuvent pas, en effet, invoquer l'intérêt direct et personnel de l'assemblée entière (C. d'Ét., 19 nov 1880). Toutefois, le recours serait recevable si des membres de la minorité du conseil fondaient leur requête sur une violation des dispositions constitutives de cette assemblée (C d'Ét., 16 juillet 1875).

412. — *Formes du recours.* — Le recours pour excès de pouvoir est porté directement devant le Conseil d'État. En vue de faciliter l'accès du Conseil, le décret du 2 novembre 1864 (art. 1er) dispose que « ces recours peuvent être formés sans intervention d'un avocat au Conseil d'État et qu'ils sont jugés sans frais autres que ceux de timbre et d'enregistrement ». Dans deux cas, il y a même exemption complète de tous frais : 1° lorsqu'il s'agit du recours autorisé par l'article 88 de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux, qui porte que le recours aura lieu « sans frais » contre certaines décisions des commissions départementales; 2° lorsqu'il s'agit d'un recours formé contre un décret portant déclaration d'utilité publique, à raison de la dispense de frais de timbre et d'enregistrement édictée par l'article 48 de la loi du 3 mai 1841.

413. — *Délai du recours.* — La loi n'indiquant aucun délai pour l'exercice du recours pour excès de pouvoir, la jurisprudence appliquait le délai de trois mois fixé par l'article 11 du décret du 22 juillet 1806. Toutefois, le recours spécial prévu par l'article 88 de la loi du 10 août 1871 devait être exercé dans le délai de deux mois. La loi du 13 avril 1900 (art. 24) ayant réduit à *deux mois* le délai fixé par l'article 11 du décret du 22 juillet 1806, il faut en conclure qu'aujourd'hui le recours pour excès de pouvoir n'est recevable qu'autant qu'il est exercé dans le délai de deux mois à compter de la notification de l'acte attaqué (V. *infra*, n° 553).

414. — *Absence de recours parallèle.* — Dans beaucoup de cas, la légalité des actes administratifs peut être appréciée soit par les tribunaux judiciaires, soit par les tribunaux administratifs, à l'occasion des affaires qui sont portées devant ces juridictions. Ainsi, les conseils de préfecture, juges du contentieux des contributions directes, prononcent sur la légalité de ces impositions et, par suite, sur celle des actes administratifs qui en règlent l'assiette et le recouvrement. De même, les tribunaux judiciaires, juges du contentieux des contributions indirectes, peuvent apprécier la légalité des tarifs et des décisions administratives qui règlent la perception des taxes. La voie du recours pour excès de pouvoir reste-t-elle ouverte aux parties nonobstant le recours contentieux qu'elles peuvent exercer par une autre voie ?

On a soutenu que le recours pour excès de pouvoir est toujours recevable nonobstant l'existence d'un autre recours, d'abord parce que la loi ne le soumet à aucune restriction, ensuite parce qu'il ne fait pas double emploi avec le recours contentieux ouvert devant une autre juridiction. En effet, a-t-on dit, le recours pour excès de pouvoir, en produisant une

annulation de l'acte illégal, supprime l'objet même du litige, aussi bien pour l'avenir que pour le présent, et il le supprime d'une manière absolue à l'égard de tout le monde, tandis que la décision rendue par le tribunal judiciaire ou administratif n'a d'effet qu'à l'égard des parties qui ont figuré dans l'instance; elle laisse subsister l'acte illégal à l'égard de tous autres, et les parties elles-mêmes auront à renouveler leur réclamation toutes les fois que l'acte sera invoqué contre elles.

La jurisprudence ne s'est pas ralliée à ce système qui tendrait à investir le Conseil d'État, juge des excès de pouvoir, d'une juridiction universelle qui pourrait avoir pour effet de le mettre fréquemment en contradiction avec les tribunaux judiciaires ou avec la juridiction administrative du premier degré, lorsqu'il déclarerait l'acte légal, tandis que les autres juridictions le déclareraient entaché d'illégalité. Le Conseil d'État a donc admis en principe que toutes les fois que la partie peut obtenir justice au moyen d'un recours parallèle et direct, c'est-à-dire par voie d'action contentieuse intentée devant une juridiction soit judiciaire, soit administrative, le recours pour excès de pouvoir n'est pas recevable. Mais il a été nécessaire d'apporter diverses restrictions à cette théorie. D'une part, il ne suffirait pas que la partie pût seulement disposer d'une exception, c'est-à-dire d'un moyen de défense à opposer à des poursuites à fins répressives exercées contre elle. Ainsi, les contraventions aux règlements de police sont, aux termes de l'article 471-15° du Code pénal, passibles d'amendes de simple police; on ne saurait obliger les citoyens à contrevenir à ces règlements pour leur permettre d'en faire constater l'illégalité par voie d'exception, devant les tribunaux. Le Conseil d'État décide que le recours pour excès de pouvoir peut être directement formé contre tous les actes administratifs, réglementaires ou non, susceptibles d'une sanction pénale (C. d'Ét., 9 avril 1886). D'autre part, il admet que le recours pour excès de pouvoir serait recevable si le recours de pleine juridiction était insuffisant pour détourner les effets de la décision attaquée et obligeait le réclamant à intenter plusieurs procès pour atteindre le but proposé (C. d'Ét., 17 mai 1895).

415. — III. Moyens d'annulation. — La loi de 1790 ne mentionnait qu'un seul cas d'excès de pouvoir, l'incompétence; mais la jurisprudence du Conseil d'État, par une ingénieuse interprétation, a successivement étendu l'application de cette cause d'annulation. Aujourd'hui, elle reconnaît quatre cas d'excès de pouvoir : 1° l'incompétence; 2° le vice de forme; 3° le détournement de pouvoir; 4° la violation de la loi.

416. — *Incompétence.* — On peut définir l'incompétence : le défaut d'aptitude légale à faire un acte déterminé. En matière administrative, la nullité résultant de l'incompétence est d'ordre public; elle peut être proposée d'office par le Conseil d'État, nonobstant la règle d'après laquelle les tribunaux ne peuvent pas statuer *ultra petita.*

Le cas le plus grave d'incompétence est l'usurpation de pouvoir; elle se produit : 1° lorsqu'un acte est fait par une personne dépourvue de toute autorité; 2° lorsqu'une autorité administrative a empiété sur le pouvoir législatif ou sur le pouvoir judiciaire. Dans ce cas, l'acte n'est pas seule-

ment annulable, il est inexistant, et le Conseil d'État, au lieu d'en prononcer l'annulation, se borne à déclarer qu'il n'a pu produire aucun effet.

En dehors du cas de défaut absolu de pouvoir, l'incompétence entraîne seulement l'annulabilité de l'acte. Elle peut résulter, par exemple, d'empiétement d'une autorité inférieure sur les pouvoirs d'une autorité supérieure, ou, à l'inverse, d'empiétement d'une autorité supérieure sur les pouvoirs d'une autorité inférieure, ou enfin d'empiétement entre autorités du même ordre. L'incompétence peut même résulter de ce fait qu'une autorité a refusé d'exercer le pouvoir qui lui appartient en se déclarant incompétente (C. d'Ét., 23 nov. 1883).

417. — *Vice de forme.* — Par un emprunt fait aux lois d'organisation judiciaire, le Conseil d'État a, dès l'origine, assimilé à l'incompétence le vice de forme consistant dans l'omission de certaines formalités essentielles requises par la loi ou les règlements. L'administrateur excède, en effet, sa compétence, lorsque, même en usant de son pouvoir propre, il s'affranchit des conditions auxquelles ce pouvoir est subordonné. Ainsi, dans un grand nombre de cas, les actes des administrateurs doivent être précédés d'enquêtes, d'expertises, de mises en demeure ou de simples avis. Le Conseil d'État considère cette obligation de statuer dans certaines formes comme une limite apposée à la compétence des agents de l'administration, et il décide que si ces formes n'avaient pas été observées, il y aurait ouverture au recours pour excès de pouvoir (C. d'Ét., 18 mai 1888).

L'irrégularité commise dans l'accomplissement des formalités peut même faire considérer ces formalités comme non avenues et vicier l'acte qu'elles étaient destinées à préparer (C. d'Ét., 15 juill. 1887).

418. — *Détournement de pouvoir.* — Faisant un pas de plus, la jurisprudence du Conseil d'État a assimilé à l'incompétence le cas où une autorité administrative, tout en usant des pouvoirs qu'elle tient de la loi, fait un acte dans un but autre que celui en vue duquel ces pouvoirs lui sont confiés. Il y a alors, non incompétence absolue, mais abus de compétence. C'est surtout pendant la durée du second Empire que ce moyen d'annulation s'est développé. Des pouvoirs considérables avaient été transférés aux préfets par le décret-loi du 25 mars 1852; des erreurs et même des actes arbitraires pouvaient être commis. On pensa qu'il était sage de ménager une « soupape de sûreté » aux mécontentements. La jurisprudence du Conseil d'État créa la théorie du détournement de pouvoir. Elle le pouvait, étant donné le caractère hiérarchique du recours.

L'utilité principale de cette innovation a été d'étendre le recours pour excès de pouvoir aux actes discrétionnaires de l'administration. Pendant longtemps, ces actes ont été considérés comme échappant à tout recours contentieux en dehors de l'incompétence ou du vice de forme. La théorie du détournement de pouvoir les soumet au contrôle du Conseil d'État pour simple abus de compétence. Ainsi, les pouvoirs de police ont été donnés à l'administration dans un but d'intérêt général, si un administrateur s'en sert dans le but de donner satisfaction à un intérêt privé, au profit d'un particulier ou même au profit de l'État, il détourne ces pouvoirs

de leur destination légale, et le Conseil d'État peut prononcer l'annulation des actes accomplis dans ces conditions. La jurisprudence a fait de nombreuses applications de cette règle. L'une des plus remarquables est la suivante: Après le vote de la loi du 2 août 1872, qui a constitué au profit de l'État le monopole de la fabrication des allumettes et ordonné l'expropriation des fabriques existantes, le ministre des finances, en vue de diminuer les charges du Trésor, avait prescrit aux préfets de ne soumettre à l'expropriation que les usines munies d'une autorisation régulière et de fermer les autres par mesure administrative. Le Conseil d'État a annulé les arrêtés de fermeture parce qu'il ressortait nettement des circonstances dans lesquelles ces arrêtés avaient été pris que les préfets avaient usé de leur droit de police sur les établissements insalubres en vue d'un intérêt financier de l'État (C. d'Ét., 26 nov. 1875).

419. — *Violation de la loi.* — Le Conseil d'État a toujours admis que les actes de puissance publique violant la loi (1) et portant atteinte à des droits acquis peuvent être attaqués par la voie contentieuse; mais alors le recours ne peut avoir les mêmes effets qu'en matière de contentieux de pleine juridiction. Le Conseil d'État, compétent pour annuler les actes de puissance publique, n'est pas investi du pouvoir de les modifier. Le contentieux de ces actes ne peut donc être qu'un contentieux d'annulation; il aboutit au même résultat que le recours pour excès de pouvoir. La jurisprudence a été ainsi amenée à assimiler, au point de vue de la forme et des effets, le recours contentieux contre les actes de puissance publique au recours pour excès de pouvoir.

L'intérêt de l'assimilation s'est surtout produit après le décret du 2 novembre 1864 qui a permis aux parties de former le recours pour excès de pouvoir sans le ministère d'un avocat et sans autres frais que ceux de timbre et d'enregistrement Il était juste d'accorder à la partie qui demande l'annulation d'un acte illégal et portant atteinte à son droit la même faveur qu'à celui qui invoque seulement son intérêt pour l'annulation d'un acte entaché de vice de forme ou d'incompétence.

Toutefois, au point de vue de la recevabilité, le recours fondé sur la violation de la loi a conservé le caractère de recours contentieux ordinaire. Il ne suffit pas que la partie qui veut l'exercer se borne à invoquer la lésion d'un simple intérêt, il faut qu'elle invoque la violation d'un droit acquis. Supposons que le créancier d'une commune, pour obtenir le paiement d'une dépense obligatoire, demande au préfet d'inscrire un crédit d'office au budget communal et que le préfet refuse cette inscription, prétendant à tort que la dépense n'est pas obligatoire; il y a violation ou fausse interprétation de la loi, et le créancier a un intérêt direct et personnel à ce que l'inscription ait lieu; néanmoins, ce créancier ne pourra pas poursuivre l'annulation contentieuse de l'acte du préfet, parce qu'il n'a pas de droit acquis à l'inscription d'office qui rentre dans les pouvoirs discrétionnaires de l'administration (C. d'Ét., 17 avril 1885). Il en serait autre-

(1) Par ces mots « violation de la loi », il faut entendre la violation de toute prescription légalement obligatoire pour l'administration.

ment si l'administration refusait de faire un acte qu'elle est légalement tenue d'accomplir ; si elle refusait, par exemple, de délivrer un alignement ou une autorisation de bâtir. De nombreux arrêts ont annulé des décisions portant refus d'alignement, parce que les propriétaires ont un droit acquis à obtenir l'indication des limites qu'ils doivent observer pour construire le long des voies publiques (C. d'Ét., 12 janv. 1883).

420. — IV. Effets des décisions. — Le Conseil d'État, saisi d'un recours pour excès de pouvoir, ne peut que rejeter le recours ou prononcer l'annulation; il ne peut ni modifier l'acte attaqué, ni ordonner les mesures qui pourraient être la conséquence de l'annulation. Il ne pourrait pas, par exemple, délivrer l'alignement refusé ou allouer des dommages-intérêts (C. d'Ét., 22 mai 1896). L'alignement doit être délivré par l'autorité administrative et la réparation des actes dommageables ne peut être obtenue qu'au moyen d'une action nouvelle devant la juridiction compétente.

Lorsque l'acte contient plusieurs dispositions, l'annulation peut n'être que partielle et ne porter que sur les dispositions illégales. L'administration est alors libre de conserver l'acte avec les annulations introduites ou de le refaire en entier en évitant les illégalités relevées par le Conseil d'État.

Les règles de l'article 1351 du Code civil sur l'autorité de la chose jugée s'appliquent, en principe, aux décisions rendues sur le recours pour excès de pouvoir; mais avec certaines restrictions. Si le recours est rejeté, le rejet ne fait pas obstacle à ce que l'acte soit attaqué par une autre partie ou pour une autre cause; mais le plus souvent ces recours multiples seront impossibles à raison de la brièveté du délai imparti pour réclamer. Si, au contraire, l'annulation de l'acte a été prononcée, cette annulation produit des effets absolus, opposables à tous. Elle produit le même effet que si l'acte avait été rapporté par son auteur ou annulé par l'administration supérieure. Ici encore apparaît le caractère hiérarchique du recours.

### B. — *Recours en cassation.*

421. — I. Base de ce recours. — Le Conseil d'État exerce, à l'égard des décisions rendues en dernier ressort par les diverses juridictions administratives, des pouvoirs analogues à ceux qui appartiennent à la Cour de cassation relativement aux décisions rendues en dernier ressort par les tribunaux judiciaires. Ce recours en cassation a une double base législative: d'une part, les dispositions générales des lois des 7-14 octobre 1790 et 24 mai 1872; d'autre part, les dispositions spéciales de la loi du 16 septembre 1807 (art. 17, § 2) pour les arrêts de la Cour des comptes, et de la loi du 15 juillet 1889 (art. 32) pour les décisions des conseils de revision. Il a été d'abord confondu avec le recours pour excès de pouvoir proprement dit; mais peu à peu il a perdu le caractère de recours hiérarchique pour devenir un véritable recours contentieux. De là diverses différences avec la première espèce de recours.

422. — II. Recevabilité. — Nous avons encore à rechercher si le recours est recevable d'après la nature de la décision attaquée, d'après la

qualité de la partie, enfin d'après les formes et délais du recours. Il ne peut pas être question ici de l'absence de recours parallèle, puisque le recours en cassation n'est admis que contre les décisions rendues en dernier ressort.

423. — *Nature de la décision attaquée.* — Sont susceptibles d'un recours en annulation devant le Conseil d'État *toutes les décisions rendues en dernier ressort*, soit par des juridictions administratives autres que le Conseil d'État lui-même, soit par des autorités ou commissions spéciales faisant office de juridictions. En vertu du principe général posé dans les lois de 1790 et de 1872, le recours est ouvert même lorsqu'il n'est prévu par aucun texte spécial. Ainsi, bien qu'aucune disposition des lois actuellement en vigueur ne prévoie le recours en annulation contre les décisions du Conseil supérieur de l'instruction publique, le Conseil d'État n'a pas hésité à admettre que ces décisions peuvent être l'objet du recours qui nous occupe (C. d'Ét., 20 juin 1884).

424. — *Qualité de la partie et formes du recours.* — Le recours en annulation devant le Conseil d'État, de même que le pourvoi en cassation contre les décisions des tribunaux judiciaires, ne peut être formé que par les parties qui ont été en cause dans la décision attaquée.

En ce qui concerne les formes et délais du recours, il faut appliquer les règles que nous avons exposées plus haut à propos du recours pour excès de pouvoir (n° 411). Le recours a lieu sans l'intervention d'un avocat au Conseil d'État ; il est jugé sans frais autres que ceux de timbre et d'enregistrement ; il doit être formé dans le délai de deux mois à compter de la décision attaquée.

425. — III. Moyens d'annulation. — La jurisprudence s'est montrée moins large ici qu'en matière d'actes administratifs proprement dits. Elle a admis comme moyens d'annulation l'incompétence, le vice de forme et quelquefois le détournement de pouvoir ; mais elle a toujours écarté le moyen tiré de la violation de la loi, en dehors des cas où le recours fondé sur ce moyen est formellement prévu par un texte législatif, comme en matière de recours contre les arrêts de la Cour des comptes et des conseils de revision. Cette jurisprudence se fonde sur deux raisons : l'une de droit, l'autre de fait. En droit, le législateur, en indiquant les cas où les décisions juridictionnelles peuvent être attaquées pour violation de la loi, est présumé avoir écarté les autres. En fait, les décisions contentieuses étant rendues après débats contradictoires, ne peuvent guère être entachées d'erreur sur l'application de la loi.

Le Conseil d'État rejette le recours ou annule la décision. Si l'annulation est prononcée, elle n'a pas, comme pour les actes de puissance publique, un effet absolu ; elle ne vaut qu'entre les parties. On applique ici le principe général en matière de décisions juridictionnelles. En outre, comme il s'agit d'un litige qui doit recevoir une solution, la question est renvoyée de plein droit à la juridiction qui a irrégulièrement statué, à moins que l'annulation n'ait été prononcée pour incompétence.

## § 4. — Contentieux de l'interprétation

426. — I. Définition. — Le contentieux de l'interprétation comprend les contestations qui s'élèvent soit sur le sens et la portée des actes ou des contrats administratifs, soit sur la valeur légale de ces mêmes actes.

En principe, le juge saisi d'un litige a le droit d'interpréter et d'apprécier tous les actes qui doivent servir de base à la solution de ce litige ; alors il n'y a pas de contentieux de l'interprétation distinct du contentieux du fond. Mais cette règle souffre une double exception :

D'une part, il est interdit aux tribunaux judiciaires de connaître des « *actes d'administration* » (L. 16 fruct., an III). Par conséquent, si la solution d'un litige porté devant les tribunaux judiciaires dépend d'un acte administratif dont le sens ou la validité sont contestés entre les parties, le tribunal devra surseoir à statuer sur le fond jusqu'à ce que l'autorité administrative ait interprété le sens ou apprécié la légalité de l'acte litigieux.

D'autre part, la question préjudicielle d'interprétation peut également se poser entre diverses autorités ou juridictions administratives, lorsque la décision dépend d'un acte souverain que le Conseil d'État a seul le droit d'interpréter.

Nous allons d'abord exposer les règles générales de l'interprétation proprement dite, puis nous indiquerons les règles spéciales à la déclaration de validité.

427. — II. Recevabilité de la demande d'interprétation. — Nous avons à rechercher : 1° quels sont les actes susceptibles d'interprétation contentieuse ; 2° quelles conditions doit remplir la partie qui demande l'interprétation. Il n'existe pas de règles spéciales en ce qui concerne les formes de la demande. Si cette demande est portée devant l'autorité administrative qui a fait l'acte, elle peut être formée par simple pétition ; si elle est portée devant une juridiction administrative, elle doit être formée suivant les règles ordinaires des recours contentieux.

Toute contestation sur le sens et la portée d'un acte administratif ne doit pas nécessairement donner lieu à une interprétation préjudicielle. D'une part, les tribunaux ont le droit d'appliquer immédiatement les actes administratifs lorsque leur sens, bien qu'il soit contesté pas une des parties, n'est pas obscur et ne demande pas une interprétation proprement dite. (Confl., 20 mai 1882 ; Cass., 13 mai 1896). Mais lorsque la nécessité d'une interprétation est affirmée par l'autorité judiciaire, la juridiction administrative ne peut se dispenser de donner cette interprétation, lors même qu'elle ne trouverait dans l'acte aucune obscurité.

428. — *Actes susceptibles d'interprétation.* — Peuvent être l'objet d'une interprétation contentieuse : 1° les actes compris sous la dénomination générale d'actes administratifs ; 2° les contrats administratifs.

Nous avons vu que certains actes d'administration sont faits par le Parlement et que ces actes ne peuvent être attaqués pour excès de pouvoir (n° 410) ; en est-il de même des difficultés d'interprétation auxquelles ces

actes peuvent donner lieu ? Le Conseil d'État ne l'a pas pensé; il décide que ces actes sont soumis aux règles ordinaires de l'interprétation contentieuse et que les parties peuvent se pourvoir devant lui pour en faire déterminer le sens. On ne saurait, en effet, demander l'interprétation au pouvoir législatif; il serait contraire aux principes de notre droit public de le faire intervenir à propos d'une contestation d'ordre privé. On ne pourrait, d'autre part, en demander l'interprétation aux tribunaux judiciaires, sans porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs (C. d'Ét., 7 août 1883).

429. — *Qualité pour agir.* — L'interprétation ne peut être demandée par voie de demande principale et en dehors de tout litige. La décision qui interviendrait sur une semblable demande violerait les principes qui régissent les pouvoirs du juge En effet, d'une part, elle ne pourrait pas être considérée comme obligatoire pour les parties, puisqu'il est défendu au juge de prononcer par voie générale et réglementaire (C. civ., art. 5); d'autre part, elle ne pourrait pas être une simple consultation juridique, car le juge a pour mission de statuer sur les procès qui lui sont soumis et non d'éclairer les parties sur leurs droits éventuels. C'est ce que l'on exprime en disant que la demande d'interprétation ne peut être formée que par une partie figurant dans un *litige né et actuel.* Toutefois ces mots doivent être entendus dans un sens large et comme s'appliquant non seulement aux litiges portés devant les tribunaux, mais encore aux difficultés qui peuvent naître de décisions administratives.

La jurisprudence admet une exception à la règle qui vient d'être posée. Les ministres peuvent saisir le Conseil d'État d'une demande d'interprétation en dehors de tout litige né et actuel, pourvu que cette demande soit justifiée par une décision administrative qu'il leur appartient de prendre, Cette jurisprudence se justifie par un double motif: d'une part, comme le ministre peut créer le litige en prenant une décision qui rendra l'interprétation nécessaire, il a paru plus simple de lui permettre de se pourvoir directement en interprétation; d'autre part, si le ministre prenait une décision sans attendre que l'interprétation eût été donnée par le Conseil d'État, les parties pourraient faire annuler cette décision, ce qui aboutirait, sans résultat utile, à un échec de l'autorité supérieure (C. d'Ét., 22 février 1895).

430. — III. Autorités compétentes pour l'interprétation. — Il y a lieu de distinguer suivant qu'il s'agit: 1° d'actes d'autorité souveraine; 2° d'actes d'autorité non souveraine; 3° de contrats administratifs.

431. — *Actes d'autorité souveraine.* — Le Conseil d'État interprète directement en premier et dernier ressort:

1° Les actes d'administration en forme de loi émanés, depuis 1789, du pouvoir parlementaire ou des autorités qui, à diverses époques, ont exercé temporairement le pouvoir législatif;

2° Les décrets du chef de l'État. Sous le régime de la justice retenue, l'interprétation était déjà donnée par un décret rendu en Conseil d'État au contentieux. C'est pour ce motif que le Conseil d'État est resté nanti de cette attribution; mais il l'exerce aujourd'hui avec un pouvoir de décision propre (C. d'Ét., 2 juill. 1883). Par la même raison, il est chargé d'inter-

préter les actes émanés du pouvoir exécutif depuis 1789, les actes émanés du pouvoir royal avant 1789, en matière d'administration, édits, lettres patentes, arrêts du Conseil, etc. (C. d'Ét., 20 avril 1888).

432. — *Actes d'autorité non souveraine.* — Pour les actes des ministres et des diverses autres autorités administratives, on applique d'abord la maxime romaine *Ejus est interpretari cujus est condere.*

L'interprétation est alors demandée à l'autorité qui a fait l'acte et qui est le mieux à même d'en révéler le sens. Si l'autorité qui a fait l'acte a été remplacée dans ses fonctions par une autorité nouvelle, c'est à cette dernière qu'il appartient d'interpréter l'acte de l'autorité ancienne. Ainsi, les conseils généraux et les commissions départementales ayant, depuis la loi du 10 août 1871, succédé aux attributions qui appartenaient précédemment aux préfets en matière de chemins vicinaux, sont investis du pouvoir d'interpréter les arrêtés préfectoraux pris antérieurement sur le même objet (C. d'Ét., 20 déc. 1878).

L'interprétation donnée par l'autorité qui a fait l'acte peut être déférée à toute la série des supérieurs hiérarchiques avant d'être portée devant le Conseil d'État. Mais cette multiplicité de recours peut être évitée si la partie, après avoir provoqué une décision interprétative de l'autorité qui a fait l'acte, défère cette décision au Conseil d'État sans suivre la filière hiérarchique. La jurisprudence a consacré par divers arrêts ce recours *omisso medio* comme conséquence de la doctrine d'après laquelle toute décision exécutoire d'une autorité administrative peut être déférée directement au Conseil d'État par la voie contentieuse (C. d'Ét., 4 avril 1884). Le Conseil d'État se reconnaît même le pouvoir de donner directement l'interprétation, lorsque les parties, ayant sollicité de l'autorité qui a fait l'acte, l'interprétation de cet acte, n'ont obtenu aucune réponse (C. d'Ét., 15 fév. 1895).

433. — *Contrats administratifs.* — Lorsqu'il s'agit d'interpréter un contrat administratif, la règle *Ejus est interpretari* ne s'applique pas ; il n'est pas possible, en effet, d'admettre qu'une des parties en cause vienne seule déclarer quel est le sens de la convention. L'interprétation est alors donnée par la juridiction compétente pour statuer sur le fond même du contrat. Le conseil de préfecture sera appelé à interpréter en premier ressort tous les contrats dont le contentieux lui est déféré. Le Conseil d'État interprétera de même les contrats dont le contentieux lui appartient en premier et dernier ressort.

434. — IV. Effets des décisions. — L'interprétation préjudicielle n'est qu'un des éléments de la solution d'un procès ; elle ne peut avoir que des effets relatifs, comme la décision rendue sur le fond même du litige.

Aux termes de l'article 1351 du Code civil, pour que l'exception de chose jugée puisse être invoquée, il faut qu'il y ait identité de parties, identité d'objet et identité de cause. L'application de cette règle peut produire des résultats bizarres en apparence, mais qui n'en sont pas moins l'application nécessaire des principes. Ainsi, les conventions des chemins de fer contiennent des clauses relatives à certains transports de l'État. Les difficultés qui s'élèvent au sujet de l'exploitation et des tarifs rentrent dans la compétence des tribunaux judiciaires, mais l'interprétation des traités de

concession est réservée à la juridiction administrative. Il serait donc possible que tout transport effectué pour le compte de l'État, donnât lieu, entre les compagnies et l'État, à un procès nécessitant chaque fois une interprétation nouvelle, et cela pendant toute la durée de la concession, parce que, s'il y a identité de parties et identité de cause, il n'y a pas identité d'objet (C. d'Ét., 7 déc. 1883).

435. — V. Appréciation de la validité des actes administratifs. — Elle est soumise, en principe, aux mêmes règles que l'interprétation proprement dite. Mais il n'est pas possible d'appliquer ici la règle *Ejus est interpretari* et de demander à l'auteur de l'acte d'en déclarer la validité. La jurisprudence admet que, dans ce cas, la question préjudicielle peut être portée au Conseil d'État *omisso medio* sans être soumise au ministre (C. d'Ét., 28 avril 1882). C'est une conséquence de la doctrine qui refuse au ministre le caractère de juge de droit commun en matière administrative.

Bien que la question préjudicielle puisse aboutir à une déclaration d'invalidité, il ne faudrait pas la confondre avec le recours pour excès de pouvoir. Un acte contre lequel les délais du recours pour excès de pouvoir sont expirés depuis longtemps peut être déféré au Conseil d'État en déclaration de validité, sur le renvoi de l'autorité judiciaire. L'invalidité prononcée n'aboutit pas à l'annulation de l'acte; elle n'a qu'un effet relatif, conformément à la règle générale en matière de contentieux ordinaire. Enfin, l'affaire ne bénéficie pas de la dispense du ministère d'un avocat au Conseil (C. d'Ét., 20 janv. 1888).

## § 5. — Contentieux de la répression

436. — I. Son objet. — En principe, tout acte illicite susceptible de répression légale relève de la compétence judiciaire. Il a été néanmoins fait exception pour les *contraventions de grande voirie*. On appelait ainsi, à l'origine, les infractions aux règles destinées à assurer la conservation des grandes routes. Ces règles, qui remontent pour la plupart à l'ancien régime, ont été maintenues *provisoirement* en vigueur par la loi des 19-22 juillet 1791. Elles ont été complétées par la loi du 29 floréal an X et successivement étendues à divers objets dont plusieurs sont étrangers à la voirie : aux travaux de dessèchement et d'endiguement (L. 16 sept. 1807); aux ports maritimes et aux travaux de la mer (D. 10 avril 1812); aux places de guerre et aux servitudes militaires (L. 17 juill. 1819) ; aux chemins de fer d'intérêt général (L. 15 juill. 1845) ; aux lignes télégraphiques (D. 27 déc. 1851) ; aux travaux faits dans les vallées submersibles (L. 28 mai 1858) ; aux chemins de fer d'intérêt local (L. 12 juill. 1865) ; aux tramways (L. 11 juin 1880).

Ainsi, peu à peu, les règles protectrices de la grande voirie ont été étendues à diverses dépendances du domaine public. Cependant l'assimilation entre la grande voirie et le domaine public n'est pas complète. Le régime de la grande voirie ne s'étend ni aux églises, ni aux cimetières, etc.

A l'inverse, ce régime s'applique à des choses qui, non seulement ne font pas partie du domaine public, mais constituent des propriétés privées, comme les chemins de halage.

437. — II. Faits donnant lieu a la répression. — Ces faits peuvent se diviser en quatre catégories: 1° anticipations sur le domaine public au moyen de plantations, constructions ou autres ouvrages; 2° dégradations du domaine public et des ouvrages qui en dépendent, ce qui peut comprendre, non seulement la dégradation constatée, mais encore la dégradation probable; 3° inobservation des servitudes établies pour la conservation ou le libre usage du domaine public et de ses dépendances; 4° inobservation de certains règlements de police qui ont pour but d'assurer le bon ordre et de prévenir les accidents en matière de police du roulage et de la police de la navigation.

438. — III. Poursuite et compétence. — L'exercice de l'action répressive à laquelle les contraventions de grande voirie peuvent donner lieu, appartient exclusivement à l'autorité administrative. Cette action ne peut être mise en mouvement par les particuliers, même concessionnaires de l'État, à moins d'une délégation spéciale de la loi (C. d'Ét., 3 fév. 1882).

Quant à la connaissance des contraventions, elle ressortit exclusivement au conseil de préfecture, sauf appel au Conseil d'État. La loi des 7-11 septembre 1790 avait fait un partage de compétence, en matière de grande voirie. Elle avait attribué à la juridiction administrative, « l'administration en matière de grande voirie », et aux tribunaux de police correctionnelle « la police de conservation ». Cette distinction avait été maintenue par la loi du 28 pluviôse an VIII; mais les poursuites étaient rares et le plus souvent les délinquants étaient assurés de l'impunité. Pour remédier à cet état de choses, la loi du 29 floréal an X chargea les conseils de préfecture de statuer sur « les contraventions de grande voirie ». Ces conseils statuent ainsi sur l'ensemble du litige, lors même que la domanialité publique serait contestée (C. d'Ét., 13 avril 1883).

439. — IV. Condamnations. — Les contraventions de grande voirie peuvent donner lieu à trois sortes de condamnations: 1° l'amende; 2° la réparation des dommages; 3° le paiement des frais du procès-verbal. La confiscation prévue par divers anciens règlements est considérée comme abolie. Quant à l'emprisonnement, il ne peut dans aucun cas être prononcé par la juridiction admiministrative. Lorsque cette peine est encourue, la juridiction administrative doit renvoyer le contrevenant devant les tribunaux judiciaires. Nous aurons à revenir en détail sur tous ces points en étudiant la matière de la *Grande voirie*.

# DEUXIÈME PARTIE

# DROIT ADMINISTRATIF

## LIVRE PREMIER

### L'organisation administrative.

### PROLÉGOMÈNES

#### SECTION PREMIÈRE. — Principes généraux.

440. — I. Objet de l'administration. — L'administration a pour mission de faire exécuter les lois d'intérêt général ou même simplement collectif, d'édicter les prescriptions secondaires destinées à en assurer l'application et de régler la marche des services publics.

Elle manifeste son action d'une manière plus ou moins énergique, suivant les cas. Tantôt elle impose sa volonté aux citoyens par des *actes d'autorité, de commandement* ou *de puissance publique*. Tantôt elle se borne à déterminer les obligations individuelles que la loi impose aux citoyens ou les droits qu'elle leur confère dans l'intérêt général ; elle fait alors des *actes administratifs de nature juridique*. Tantôt, elle passe, dans l'intérêt des services publics, des *contrats administratifs*. Tantôt enfin, elle n'agit que comme le représentant des intérêts pécuniaires des personnes morales administratives, et elle accomplit des actes de *droit commun* ou de simple gestion analogues à ceux qui se produisent dans les relations des citoyens entre eux.

441. — II. Organes de l'administration. — Les organes de l'administration se divisent en agents, conseils et juges. Les agents constituent l'administration active ; les conseils, l'administration délibérante ou consultative ; les juges, l'administration contentieuse ou la juridiction administrative.

442. — *Administration active.* — L'action administrative doit être prompte et énergique : elle doit aussi entraîner une certaine responsabilité pour celui qui l'exerce. Ces diverses conditions ne peuvent, en général, être remplies que par un agent unique. L'action qui est divisée produit des tiraillements et des hésitations nuisibles à sa rapidité et à son énergie ; d'autre part, la responsabilité qui s'étend sur plusieurs n'atteint définitivement personne.

Parmi les agents administratifs, les uns sont agents directs, les autres agents auxiliaires.

Les agents directs ont autorité vis-à-vis du public ; ils sont investis du pouvoir d'imposer directement aux citoyens les obligations résultant de la loi. On les qualifie de *fonctionnaires*. Les agents auxiliaires ne prennent aucune décision en leur nom propre ; ils n'ont ni caractère ni autorité vis-à-vis du public. Leur seule mission consiste à préparer les décisions prises par les agents directs : on les désigne sous la dénomination générale d'*employés*.

443. — *Administration délibérante ou consultative.* — Quelque rapide que soit l'action, elle n'en doit pas moins être réfléchie. D'où la conséquence qu'il est nécessaire de placer auprès de chaque agent des conseils destinés à l'éclairer.

Parmi ces conseils, les uns ont une véritable autorité; ils sont chargés de contrôler la gestion des agents, ou même de diriger leur action et de prendre des décisions que les agents n'ont plus qu'à exécuter. Ils constituent des *corps délibérants* proprement dits. Tels sont les conseils généraux et les conseils municipaux. Les autres n'ont qu'à donner de simples avis que les agents restent libres de suivre ou de ne pas suivre, lors même qu'ils sont tenus de les prendre. Ils sont simplement des *corps consultatifs*.

444. — *Administration contentieuse* ou *juridictionnelle.* — Les développements que nous avons donnés dans la première partie (n^os^ 380 et suiv.) nous dispensent de revenir sur la nécessité et les caractères généraux de la juridiction administrative.

445 . — III. Intérêts généraux et intérêts locaux. — Considérée au point de vue des intérêts auxquels elle doit pourvoir, l'administration se divise en deux branches suivant qu'elle se réfère aux intérets généraux ou aux intérêts locaux.

L'administration des intérêts généraux ou *administration générale* est personnifiée dans l'État : elle a pour objet de donner satisfaction aux besoins communs de tous ceux qui font partie de la grande collectivité nationale. Au centre de l'État, elle est confiée au président de la République et aux ministres. Au-dessous d'eux sont répandus sur toute l'étendue du territoire de nombreux agents relevant de leur autorité. Mais, afin d'éviter les conflits et les charges que pourrait entraîner la trop grande multiplicité des fonctionnaires, le législateur a posé en principe que les mêmes agents représenteraient à la fois l'État et les autres commmnautés territoriales. C'est ainsi que les préfets et les maires sont tout à la fois organes des intérêts généraux et organes des intérêts locaux.

L'administration des intérêts locaux ou *administration locale* a pour objet de donner satisfaction aux besoins communs des individus faisant partie des collectivités secondaires créées au sein de l'État et comprises dans des circonscriptions territoriales plus ou moins étendues, désignées sous le nom de départements, d'arrondissements et de communes.

446. — IV. Personnes morales administratives. — On appelle *personnes morales*, *personnes civiles* ou *personnes juridiques*, des êtres collectifs ou êtres de raison, capables d'avoir un patrimoine et de devenir le sujet de droits et d'obligations relativement aux biens. Parmi les personnes morales, les unes touchent à un intérêt public, les autres à un intérêt privé. Le Droit administratif ne s'occupe que des premières; les autres dépendent du Droit civil et du Droit commercial.

Les personnes morales administratives peuvent être soit des circonscriptions territoriales établies dans un but administratif, soit des services d'intérêt collectif personnifiés à raison de leur importance pour le public.

Les circonscriptions territoriales investies de la personnalité morale sont : l'État, les départements, l'Algérie, les colonies, les communes, les syndicats de communes et les sections de communes.

Les services d'intérêt collectif personnifiés constituent les établissements publics et les établissements d'utilité publique dont nous donnerons plus tard l'énumération (n°s 1103 et suiv.).

L'existence de ces diverses personnes morales a donné lieu à des controverses. L'État est un, a-t-on dit; il est seul chargé d'assurer le fonctionnement des services publics, il est donc suffisant qu'il soit seul investi de la personnalité civile. La Convention avait cherché à réaliser cet idéal ; elle avait supprimé toutes les personnes morales publiques autres que l'État. Les communes et les établissements de bienfaisance eux-mêmes, n'ayant plus de personnalité, se trouvèrent dépouillés de leur patrimoine au profit de l'État. C'était charger l'État d'une lourde responsabilité. On ne tarda pas à reconnaître qu'il est plus avantageux de répartir la tâche entre divers organes. Les personnes morales publiques reparurent et, depuis, leur nombre n'a fait que s'accroître de jour en jour.

447. — V. Compétence territoriale des autorités administratives. — Depuis 1789, le système administratif de la France se rattache à des circonscriptions nettement déterminées : départements, arrondissements, communes. La compétence des autorités administratives préposées à chacune de ces divisions est territoriale et ne peut s'exercer en dehors du ressort qui leur est assigné. Il y a cependant quelques exceptions à cette règle: ainsi le préfet de police exerce ses pouvoirs dans quelques communes du département de Seine-et-Oise; le préfet de la Seine a la police de la rivière d'Ourcq dans tous les déparements qu'elle traverse. Mais, à part les exceptions prévues par la loi, toute décision prise par une autorité administrative en dehors de son ressort territorial serait entachée d'excès de pouvoir.

448. — VI. Tutelle administrative. — Nous avons vu que, suivant le cercle dans lequel elle se meut, l'administration a pour objet tantôt les intérêts généraux, tantôt les intérêts locaux. Existe-t-il entre ces deux



LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

branches de l'administration une indépendance réciproque, ou la seconde doit-elle être subordonnée à la première? Il a toujours été admis que l'administration des intérêts généraux a sur les actes des administrations locales un droit de contrôle et de surveillance qu'on désigne ordinairement par l'expression de *tutelle administrative*.

Cette expression a été critiquée. La tutelle est établie dans l'intérêt des incapables; or, le droit de surveillance qui nous occupe a été établi bien moins dans l'intérêt des départements ou communes que dans l'intérêt des particuliers et dans l'intérêt général : dans l'intérêt des particuliers, afin d'empêcher qu'aucun dépositaire des pouvoirs locaux n'abuse de son autorité; dans l'intérêt général, afin d'empêcher que les départements et communes ne se mettent, par leur mauvaise gestion, hors d'état de supporter les charges de la grande collectivité nationale. Aussi plusieurs auteurs ont-il proposé de substituer aux mots « tutelle administrative » l'expression plus juste de *contrôle*.

Ce droit de surveillance et de contrôle du pouvoir central sur les administrations locales peut s'exercer avec plus ou moins d'étendue, avec une autorité plus ou moins considérable. On a appelé *centralisation* le système qui consiste à mettre les administrations locales dans une subordination et une dépendance complètes vis-à-vis du pouvoir central.

La centralisation, poussée à l'excès, a de graves inconvénients. Elle est une entrave à l'initiative collective ou privée, qu'il importe, au contraire, d'encourager. Elle charge le pouvoir central d'une multitude de détails qui lui font perdre de vue les intérêts généraux et font peser sur lui une responsabilité excessive; elle accroît outre mesure la capitale aux dépens des provinces, et produit, comme on l'a dit, l'apoplexie au centre et la paralysie aux extrémités. Ces divers inconvénients ont fait prévaloir de nos jours un système dit de *décentralisation*, qui, sans porter atteinte au principe de l'unité nationale et à la centralisation politique, laisse aux pouvoirs locaux la liberté nécessaire pour la gestion des intérêts qui leur sont confiés.

449. — VII. Modes d'exercice du contrôle. — Dans la législation actuelle, le contrôle diffère suivant qu'il s'exerce vis-à-vis des agents administratifs ou vis-à-vis des conseils délibérants.

450. — *Contrôle à l'égard des agents.* — Les agents administratifs compris dans la hiérarchie administrative se rattachent les uns aux autres par un lien étroit de subordination. L'autorité hiérarchiquement supérieure a le droit d'annuler et de réformer les actes de l'autorité inférieure, soit d'office, soit sur la réclamation de tiers intéressés, soit pour illégalité, soit même pour simple inopportunité. C'est ainsi que les ministres exercent directement un droit de contrôle sur les actes des préfets. Un droit semblable appartient aux préfets sur les actes des sous-préfets ainsi que sur ceux des maires, lorsque ceux-ci agissent comme délégués du pouvoir central et sont, à ce titre, placés sous l'autorité de l'administration supérieure. Les préfets ont un pouvoir moins étendu sur les actes des maires lorsque ceux-ci agissent comme représentants de l'autorité municipale; en principe, les préfets peuvent annuler ces actes, mais non les réformer.

Le recours à une autorité supérieure contre les actes d'une autorité inférieure prend le nom de *recours hiérarchique*.

451. — *Contrôle à l'égard des conseils.* — La même subordination n'existe pas à l'égard des conseils délibérants locaux. Ces conseils, en vertu des lois de décentralisation, ont été soustraits, dans une large mesure, à la tutelle de l'administration supérieure. Leurs délibérations peuvent, dans certains cas, être annulées par l'administration; mais l'annulation n'est pas prononcée à titre de supérieur hiérarchique. En outre, pour plus de garantie, le droit d'annulation doit être exercé avec l'assistance d'un conseil administratif, par le préfet en conseil de préfecture ou par décret en Conseil d'État. C'est ce qu'on appelle le *recours administratif*.

## SECTION II. — **Notions historiques.**

### § 1er. — Ancien régime

452. — I. Pouvoir central. — A la veille de la Révolution française, la royauté, absolue en fait sinon en droit, réunissait dans ses mains tous les pouvoirs: le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire, le pouvoir exécutif et, à plus forte raison, l'autorité administrative qu'elle exerçait au moyen des ministres et du Conseil d'État.

453. — *Ministres.*— Dans le principe, les ministres n'étaient que les secrétaires de la couronne; ils portaient le titre de secrétaires d'État. Une ordonnance de 1547 fixa leur nombre à quatre. Ils se divisaient la France géographiquement, et chacun était, dans l'étendue de son territoire, un ministre universel. Sous Louis XIII commença à apparaître la division par spécialités administratives; certains services furent concentrés dans les mêmes mains et formèrent des départements ministériels: les affaires étrangères, la guerre, la marine, la maison du roi à laquelle on réunit les affaires ecclésiastiques.

Les ministres ne formaient pas un conseil. Il n'y avait entre eux ni solidarité ni action collective; chacun travaillait avec le roi et ne dépendait que de lui, excepté aux époques très rares où il y eut un premier ministre. L'unité administrative était maintenue par le Conseil des dépêches qui se réunissait tous les quinze jours en présence du roi et des ministres. C'est dans ce conseil qu'étaient prises les décisions importantes.

454. — *Conseil du roi* ou *Conseil d'État.* — Après avoir été l'objet de transformations successives, le Conseil du roi ou Conseil d'État, en 1789, comprenait quatre sections ou départements, savoir: — 1° le *Conseil d'État* proprement dit ou *Conseil d'en haut*, auquel étaient soumises les questions relatives à la paix ou à la guerre, aux négociations diplomatiques et à la politique intérieure. Il se composait des hauts personnages que la confiance particulière du prince appelait à y siéger, qui prenaient le titre de ministres d'État; — 2° le *Conseil des dépêches*, dans lequel on délibérait sur les affaires concernant l'administration intérieure du royaume. Il était à la fois un conseil de gouvernement et un haut tribunal administratif. Il

centralisait l'action répartie entre les secrétaires d'État et jugeait les appels formés contre les ordonnances des intendants; — 3° le *Conseil des finances*, où se traitaient toutes les affaires concernant l'administration des revenus et des dépenses de l'État, et où se jugaient en dernier ressort les affaires intéressant le domaine et les droits de la couronne; — 4° le *Conseil des parties*, ainsi appelé parce qu'il avait pour mission de décider les affaires entre parties plaidantes. Il connaissait des demandes en cassation d'arrêts rendus par les cours supérieures, des conflits entre les diverses juridictions, des règlements de juges, des évocations, etc.

Les divers conseils ne formaient pas un corps analogue à notre Conseil d'État moderne: ils avaient une existence distincte. Les décisions prises dans leur sein portaient le nom *d'arrêts du Conseil;* mais elles étaient censées émaner du roi lui-même. Aussi distinguait-on, à côté de la *justice déléguée* qui était rendue par les bailliages et les parlements, la *justice retenue* que le roi était censé rendre par lui-même en son conseil.

Le Conseil d'État fut supprimé par la Constituante. D'abord, la loi des 27 novembre-1er décembre 1790 (art. 30) institua un Tribunal de cassation auquel elle conféra les attributions du Conseil des parties; puis la loi des 27 avril-25 mai 1791, après avoir donné au Conseil des ministres le titre de Conseil d'État, prononça la suppression des conseillers d'État et des maître des requêtes.

455. — II. Pouvoirs locaux. — Ils étaient préposés : 1° à *l'administration provinciale;* 2° à *l'administration municipale.*

456. — *Administration provinciale.* — Au point de vue administratif, l'ancienne France était divisée en *généralités* à la tête de chacune desquelles se trouvait un intendant. Les intendants étaient des fonctionnaires envoyés dans les différentes parties du royaume pour y maintenir le bon ordre, y veiller à tout ce qui concerne l'administration de la justice, de la police et des finances. Leur origine remontait aux « commissaires enquêteurs » qui étaient de temps à autre chargés d'effectuer dans les provinces des inspections appelées « chevauchées », pour y faire pénétrer l'action du pouvoir central, recevoir les plaintes des sujets et les porter au gouvernement.

Les généralités étaient subdivisées en *élections.* A ces élections furent attachés des *subdélégués*, sorte de mandataires de l'intendant qui les choisissait lui-même et leur confiait une part plus ou moins grande de son autorité.

La plus grande diversité existait d'ailleurs dans la condition des provinces. Les unes, dites *pays d'États*, avaient longtemps conservé le droit de consentir et de répartir leurs impositions dans des assemblées ou états qui réglaient les dépenses de la province, surveillaient l'exécution des travaux à sa charge et les faisaient acquitter par des trésoriers spéciaux. Les autres, appelées *pays d'élections*, ne prenaient aucune part à la gestion de leurs affaires. Leurs impôts étaient répartis par l'intendant qui avait aussi le droit d'ordonner les travaux et autres dépenses à faire dans l'étendue de la généralité.

A la fin de l'ancienne monarchie, un édit de 1787, dû à l'inspiration de Turgot, établit dans toute la France des assemblées provinciales; mais cette

institution commençait à peine à fonctionner lorsque survint la Révolution.

457. — *Administration municipale.* — Il existait, en 1789, des municipalités pour l'administration des communautés, des villes, bourgs et villages. Ces communautés, qui sont devenues nos communes modernes, avaient des origines diverses dont les principales sont le régime municipal romain et l'émancipation communale du moyen âge.

La royauté avait, par calcul, secondé l'émancipation communale qui affaiblissait la puissance des seigneurs féodaux en consolidant la sienne. Pour prix de son concours, elle exigea certaines prérogatives, telles que le droit de lever des troupes et des impôts, et, lorsqu'elle se sentit assez forte, elle supprima à son profit la plupart des franchises municipales qu'elle avait aidé les communes à conquérir. A partir du XVI^e siècle, on voit le pouvoir central s'ingérer de plus en plus dans l'administration des communes. Un édit de 1556 soumit au contrôle des officiers royaux tous les actes des administrations locales. Un reste de liberté subsistait encore dans l'élection des magistrats municipaux, lorsque, en 1692, sous la pression de besoins financiers, l'idée vint au gouvernement de transformer les fonctions municipales en offices héréditaires et de les vendre soit à des particuliers, soit aux villes elles-mêmes. Plusieurs villes firent des sacrifices onéreux pour racheter leurs franchises. En 1716, un nouvel édit restitua à toutes les villes la plénitude de leurs droits; mais, six ans après, les offices municipaux furent de nouveau mis en vente; ils devinrent dès lors un moyen de battre monnaie. Supprimé, puis rétabli à diverses reprises, le régime des offices subsista jusqu'en 1789.

Un édit de 1764 avait confié, dans chaque municipalité, l'administration active à un maire et à des échevins, et l'administration délibérante à un conseil composé du maire, des échevins et d'un certain nombre de notables.

## § 2. — Période intermédiaire

458. — I. Réformes de l'Assemblée constituante. — La nécessité de réformes fondamentales et complètes était reconnue par la royauté elle-même. Dans un rapport au roi, de Calonne disait: « Un royaume composé de pays d'états, de pays d'élections, de pays d'administrations provinciales, de pays d'administrations mixtes; un royaume dont les provinces sont étrangères les unes aux autres, où il n'est possible d'avoir ni règle constante ni vœu commun, est nécessairement un royaume très imparfait, très rempli d'abus, et tel qu'il est impossible de le bien gouverner. » Ce sont ces abus que l'Assemblée constituante allait faire disparaître. Après avoir détruit l'ancienne organisation politique et administrative, elle parvint, en deux années, à tout réédifier sur des bases nouvelles.

459. — *Administration centrale.* — Au pouvoir absolu de la royauté, l'Assemblée constituante substitue un pouvoir pondéré soumis à des lois fixes. Le roi est le « chef suprême de l'administration du royaume ». Les fonctions administratives sont exercées, sous son autorité, par des ministres et autres agents responsables.

Les *ministres* sont nommés et révoqués par le roi; mais c'est le pouvoir législatif qui détermine le nombre et les attributions des départements ministériels. L'ancienne division géographique disparaît; chacun des ministres est chargé de la direction d'un certain nombre de services publics dans toute l'étendue du royaume.

Il y a un *Conseil d'État* composé du roi et de ses ministres. Ce conseil unique succède aux anciens conseils du roi, sans en avoir toutes les attributions. Il délibère sur l'exercice du droit de *veto* suspensif accordé au roi, sur les négociations politiques, les dispositions générales des campagnes de guerre, les difficultés que soulèvent les affaires de l'administration générale, sur l'annulation des actes irréguliers des corps administratifs, etc.

460. — *Administration locale.* — Les anciennes divisions territoriales ne pouvaient servir de base à une bonne organisation administrative. La plus grande inégalité existait entre elles sous le rapport de la superficie, de la population et de la richesse du sol. Leurs noms mêmes ne rappelaient que privilèges et rivalités. Pour constituer l'unité nationale, pour rapprocher les administrateurs des administrés, la Constituante résolut d'opérer une nouvelle division plus régulière et plus favorable à l'exercice des divers services publics. Le décret du 22 décembre 1789 prescrivit la division de la France en *départements* « tant pour la représentation que pour l'administration ». Chaque département devait être divisé en *districts*, et chaque district en *cantons*. Quant à la division du canton en communes, il n'y avait pas à la faire, le décret du 14 décembre 1789 avait déjà consacré le maintien des anciennes municipalités.

Il était établi, au chef-lieu de chaque département, une assemblée administrative supérieure, sous le titre *d'administration de département;* au chef-lieu de chaque district, une assemblée administrative inférieure, sous le titre *d'administration de district;* enfin, il devait y avoir une *municipalité* en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne. Le canton n'avait pas reçu d'administration spéciale; il n'était qu'un ressort judiciaire.

Chaque administration de département se composait de 36 membres élus par les électeurs au second degré, et se divisait en deux sections: 1° le *conseil de département*, ayant une session annuelle dans laquelle il délibérait sur les questions intéressant le département; 2° le *directoire de département* qui devait toujours rester en activité pour l'exécution des arrêtés du conseil et l'expédition des affaires. Les membres du conseil et du directoire étaient élus pour quatre ans et renouvelables par moitié tous les deux ans. Un *procureur général syndic*, élu pour quatre ans, était chargé de veiller et d'agir pour les intérêts du département; il assistait à toutes les séances du conseil et du directoire.

Une organisation analogue était donnée aux administrations de district. Ces administrations, composées de 12 membres nommés par les mêmes électeurs, se divisaient en deux sections: le *conseil de district* et le *directoire de district*. Un *procureur syndic* était chargé de veiller et d'agir pour les intérêts du district.

Chaque municipalité se composait : 1° d'un *corps municipal* dont le

chef prenait le titre de *maire*, et qui se divisait en *conseil* se réunissant au moins une fois par mois pour délibérer sur les affaires courantes, et en *bureau* chargé de l'exécution ; 2° de *notables* en nombre double de celui des membres du corps municipal, pour former avec celui-ci le *conseil général de la commune* appelé à délibérer sur toutes les affaires importantes. Les officiers municipaux et les notables étaient élus pour deux ans par les citoyens actifs et renouvelables par moitié. Un *procureur de la commune*, élu pour deux ans, était chargé de défendre les intérêts de la commune, il assistait à toutes les assemblées et était entendu sur tous les objets mis en délibération.

Ainsi, l'Assemblée constituante avait partout séparé l'action administrative et la délibération ; mais nous avons vu qu'il n'en était pas de même pour la juridiction administrative qu'elle avait confiée aux administrateurs eux-mêmes, c'est-à-dire aux directoires de département ou de district et aux municipalités.

Le nouveau système administratif décentralisait en ce qui concerne la nomination des administrateurs locaux dont les fonctions étaient toutes rendues électives ; mais il centralisait en établissant entre les diverses administrations un lien étroit de subordination. L'autorité hiérarchiquement supérieure a le droit d'annuler ou de réformer les actes de l'autorité inférieure. Dans une instruction du 8 janvier 1790, l'Assemblée constituante disait : « Le principe constitutionnel sur la distribution des pouvoirs administratifs est que l'autorité descende du roi aux administrations de département, de celles-ci aux administrations de district, et de ces dernières aux municipalités. » Toutefois, à ce dernier échelon de la hiérarchie administrative, l'Assemblée faisait une distinction entre les fonctions propres à l'administration générale et déléguées aux corps municipaux, et les fonctions propres au pouvoir municipal. Les premières devaient être exercées sous l'*autorité* de l'administration supérieure ; quant aux secondes, elles étaient exercées par les municipalités en vertu d'un droit propre, et n'étaient soumises qu'à la *surveillance* et à l'*inspection* des corps administratifs.

461. — II. Modifications apportées par la constitution de l'an III. — La constitution de 1793 avait organisé l'administration sur des bases sensiblement différentes de celles de la constitution de 1791. Nous passerons sous silence cette organisation qui ne fut jamais appliquée, mais les dispositions de la constitution de l'an III relatives à l'organisation administrative sont importantes à connaître.

462. — *Administration centrale.* — Au sommet de la hiérarchie administrative est placé le *Directoire exécutif.* Il a sous ses ordres des ministres qu'il nomme et révoque ; mais ceux-ci ne forment pas un conseil. Ils sont respectivement responsables tant de l'inexécution des lois que de l'inexécution des arrêts du Directoire. Le Conseil d'État ou Conseil des ministres a disparu ; ses attributions sont réparties entre les divers ministres.

463. — *Administration locale.* — Les administrations de département sont maintenues sous le nom d'*administrations centrales*. Chaque admi-

nistration de département est composée d'un directoire de cinq membres nommés par les électeurs du département; elle est renouvelée par cinquième tous les ans.

Les administrations de district sont supprimées et remplacées par des *administrations municipales de canton*. Les communes dont la population s'élève depuis 5,000 habitants jusqu'à 100,000, conservent une administration propre composée de 5 à 9 *officiers municipaux* nommés pour deux ans et renouvelables par moitié tous les ans. Les communes dont la population est inférieure à 5,000 habitants n'ont qu'un *agent municipal* et un *adjoint* chargés de la police locale. La municipalité de canton est formée de la réunion des agents municipaux de chaque commune et d'un président choisi dans toute la circonscription. Dans les communes dont la population excède 100,000 habitants, il y a au moins trois administrations municipales avec un bureau central pour les objets jugés indivisibles. Cette organisation avait surtout pour but de fortifier le pouvoir municipal dans les petites communes et de l'affaiblir dans les grandes où il était entré en lutte avec la Convention elle-même.

Le principe électif est maintenu, mais les rouages administratifs sont simplifiés. Les administrations départementales et municipales cumulent l'action, la délibération et la juridiction. Les membres de ces administrations peuvent être suspendus ou destitués par le gouvernement et leurs actes peuvent être annulés non seulement par l'administration hiérarchiquement supérieure, mais encore par le Directoire exécutif. Afin de permettre au gouvernement de mieux exercer ce pouvoir de contrôle, il est institué près de chaque administration municipale ou départementale un *commissaire* nommé par le Directoire exécutif pour requérir l'exécution des lois.

## § 3. — L'administration depuis l'an VIII

464. — I. Administration centrale. — La constitution de l'an VIII avait investi le premier consul de l'action administrative dans toute sa plénitude. Il remplissait cette mission avec le concours de ministres qu'il nommait et qu'il révoquait à sa volonté. Près de lui un Conseil d'État, organisé sur des bases complètement nouvelles, était chargé d'éclairer la marche du gouvernement et de résoudre les difficultés en matière contentieuse.

Malgré les changements survenus depuis dans la forme du gouvernement, le chef de l'État (roi, empereur, président de la République) a toujours été investi de l'action administrative suprême. Le Conseil d'État a également conservé ses attributions consultatives et contentieuses, mais avec des pouvoirs plus ou moins étendus, ainsi que nous l'exposerons plus loin.

465. — II. Administration locale. — C'est surtout en ce qui concerne l'administration locale que des progrès considérables ont été accomplis. Pour mieux en apprécier l'importance, il est nécessaire de suivre la légis-

lation départementale et communale sous les divers régimes qui se sont succédé en France depuis l'an VIII.

466. — *Consulat et Empire.* — La loi du 28 pluviôse an VIII, votée au début du Consulat, pose les bases de l'organisation administrative nouvelle. Aux termes de cette loi, la division du territoire en départements est maintenue; les districts, supprimés en l'an III, sont rétablis, moins nombreux, sous le nom d'arrondissements; les cantons cessent d'être des circonscriptions administratives et les communes reprennent leur individualité.

Il y a, dans chaque *département*, un préfet, un conseil de préfecture et un conseil général du département, lesquels remplissent les fonctions exercées précédemment par les administrations et commissaires du département. Le préfet est seul chargé de l'administration. Le conseil de préfecture prononce sur le contentieux des contributions directes, des travaux publics, de la voirie et des domaines nationaux. Le conseil général est chargé de faire la répartition des contributions directes entre les arrondissements et de voter, dans les limites fixées par la loi, les centimes additionnels départementaux. Il exprime son « opinion » sur l'état et les besoins du département et l'adresse au ministre de l'intérieur (L. 28 pluv. an VIII, art. 2-6).

Dans chaque *arrondissement*, il y a un sous-préfet et un conseil d'arrondissement. Le sous-préfet remplit les fonctions précédemment exercées par les administrations municipales et les commissaires de canton, à la réserve de celles qui sont attribuées au conseil d'arrondissement et aux municipalités. Le conseil d'arrondissement répartit les contributions directes entre les communes; il exprime son « opinion » sur les besoins de l'arrondissement et l'adresse au préfet (art. 8-11).

Dans les « villes, bourgs et autres lieux », c'est-à-dire dans les *communes*, il y a un maire et un ou plusieurs adjoints, suivant la population. Le maire ou, en cas d'empêchement, l'adjoint est seul dépositaire de l'autorité administrative. Le conseil municipal règle le partage des fruits communs et la répartition des travaux à la charge des habitants; il délibère sur les besoins particuliers et locaux de la municipalité (art. 12-15).

La loi du 28 pluviôse an VIII a été appelée, à juste titre, « la grande charte de la centralisation administrative ». Elle centralise, en effet, au point de vue de la nomination des administrateurs comme au point de vue de leurs attributions. Tous les membres de l'administration active, délibérante ou contentieuse, sont nommés par le premier consul. Un semblant d'élection ou plutôt un droit de présentation est maintenu par la loi pour les conseils de département, d'arrondissement et municipaux, lesquels devaient être pris sur des listes de confiance; mais la volonté du maître, plus forte que la loi, ne tarda pas à s'affranchir de ce reste de liberté. De plus, ces divers conseils n'ont qu'une session annuelle qui dure au *maximum* quinze jours, et leurs délibérations ont tout au plus la force d'un vœu dont l'administration supérieure peut ne tenir aucun compte.

467. — *Monarchie constitutionnelle.* — La Restauration se montra favorable aux franchises locales. Un projet de loi présenté en 1829, sous

le ministère Martignac, substituait l'élection à la nomination par le pouvoir exécutif; mais, des dissentiments ayant éclaté au sujet de la composition des corps électoraux, et le ministère ayant éprouvé un échec sur la question de savoir si on conserverait les conseils d'arrondissement, le gouvernement retira les projets de la loi.

Après la Révolution de 1830, la nouvelle charte avait promis que le pays serait doté « d'institutions municipales fondées sur le système électif ». C'est pour satisfaire à cette promesse que furent d'abord votées deux lois : la loi du 21 mars 1831, sur l'organisation municipale, et celle du 22 juin 1833, sur l'organisation des conseils généraux et des conseils d'arrondissement. Aux termes de ces lois, les conseils généraux, d'arrondissement et municipaux étaient élus, mais au suffrage restreint. Quant aux maires et adjoints, à raison des doubles fonctions qu'ils remplissaient comme représentants du pouvoir central et comme représentants de la commune, ils étaient nommés par le pouvoir exécutif, mais ils devaient être pris dans le sein du conseil municipal. Les questions d'attributions ne furent réglées que plus tard par deux lois nouvelles : la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale, et celle du 10 mai 1838 sur l'administration départementale. Ces deux lois divisent les attributions des conseils locaux en trois classes : ils *règlent* quelques matières en très petit nombre, *délibèrent* sur les autres, et enfin expriment des *avis* ou des *vœux*.

Les lois que nous venons de citer ont décentralisé au point de vue de la nomination des conseils délibérants qui désormais procèdent de l'élection. Elles ont encore décentralisé au point de vue des attributions qui sont conférées à ces conseils. Le pas qui a été fait dans la voie de la décentralisation est encore bien timide; presque toutes les délibérations sont soumises à l'approbation de l'autorité supérieure; mais les conseils électifs ont désormais l'iniative dans les affaires locales et leur consentement est nécessaire pour accomplir tous les actes que comporte la vie civile de la commune ou du département.

468. — *Seconde République.* — La loi du 3 juillet 1848 étendit à l'élection des conseils locaux le suffrage universel introduit par le décret du 5 mars 1848 pour les élections politiques; elle maintint provisoirement la plupart des dispositions des lois du 21 mars 1831 et du 22 juin 1833, qu'elle se borna à mettre en harmonie avec le principe nouveau du suffrage universel. La nomination des maires et adjoints fut attribuée aux conseils municipaux, sauf dans les chefs-lieux d'arrondissement et dans les communes au-dessus de 6,000 habitants, où elle continua à être faite par le pouvoir exécutif parmi les membres du conseil municipal.

La constitution de 1848 (art. 77) avait posé en principe la suppression des conseils d'arrondissement et leur remplacement par des conseils cantonaux. Un projet de loi dans ce sens avait été élaboré au Conseil d'État et allait être discuté par l'Assemblée législative lorsque survint le coup d'État du 2 décembre 1851.

469. — *Présidence décennale et second Empire.* — Dès lors, les projets de l'Assemblée législative furent abandonnés. La constitution du 14 jan-

vier 1852 (art. 57) disposa qu'une loi déterminerait l'organisation municipale, mais que les maires seraient nommés par le pouvoir exécutif et pourraient être pris en dehors du conseil municipal. En même temps, un décret du 25 mars 1852, intitulé : *Décret sur la décentralisation administrative*, vint accroître considérablement les pouvoirs des préfets en leur attribuant le droit de statuer définitivement sur plusieurs affaires dont la décision était jusque-là réservée au pouvoir central. Ce décret, rendu pendant la période dictatoriale, alors que le prince-président réunissait dans ses mains tous les pouvoirs, a force de loi, et un grand nombre de ses dispositions sont toujours en vigueur. En voici l'économie générale :

Parmi les objets compris dans l'administration des préfets et sur lesquels il appartenait aux ministres ou au chef de l'État de statuer définitivement, il a été fait un partage. Certaines affaires ont été considérées comme affectant trop directement l'intérêt général de l'État pour être détachées de l'administration centrale ; à l'égard de toutes les autres, la décision a été transportée aux préfets qui statuent, le plus souvent, sur l'avis ou la proposition des chefs de service et quelquefois en conseil de préfecture.

Ce décret du 25 mars 1852 est suivi de quatre tableaux désignés par les lettres A, B, C et D. Le tableau A correspond au ministère de l'intérieur ; dans sa première partie, il indique les affaires d'administration départementale, communale et d'assistance publique, qui sont décentralisées. Le tableau B correspond actuellement aux ministères de l'agriculture et du commerce ; le tableau C au ministère des finances, et le tableau D au ministère des travaux publics. Dans ces trois derniers tableaux, il ne s'agit plus seulement d'affaires d'administration départementale ou municipale ; les préfets sont investis du droit de statuer définitivement sur des objets d'administration générale.

Un accroissement aussi considérable des pouvoirs préfectoraux aurait pu porter atteinte à l'unité politique et administrative du pays si le pouvoir central n'avait pas conservé un droit de contrôle sur les actes des préfets. Aussi le décret prend-il soin d'ajouter : « Les préfets rendront compte de leurs actes aux ministres compétents dans les formes et pour les objets déterminés par les instructions que ces ministres leur adresseront. Ceux de ces actes qui seraient contraires aux lois et règlements, ou qui donneraient lieu aux réclamations des parties intéressées, pourront être annulés ou réformés par les ministres compétents » (art. 6).

Le décret du 13 avril 1861 est venu augmenter encore les attributions des préfets et étendre l'énumération des tableaux A, B, C, D qui ont dû être modifiés conformément aux dispositions nouvelles. Ce second décret se distingue du premier par les deux caractères suivants : 1° il décentralise certaines affaires peu importantes relatives aux cultes et à l'instruction publique ; 2° il donne au sous-préfet le droit de statuer définitivement dans certains cas où la décision appartenait précédemment au préfet.

Le décret de 1852 et celui de 1861, malgré le titre qu'ils portent, ne font pas œuvre de véritable décentralisation. Ils se bornent à transporter aux préfets des attributions précédemment réservées aux ministres ou au chef de l'État. Or, les préfets sont avant tout les agents du pouvoir cen-

tral qui les nomme et les révoque à sa volonté. Le nombre des formalités se trouve réduit; mais les attributions des conseils élus par le département ou la commune ne sont pas augmentées. Ainsi qu'on l'a fait remarquer, ces décrets pourraient être plus exactement appelés décrets de *déconcentration*, parce qu'ils ont eu principalement pour but de disséminer le pouvoir central.

Pressé par l'opinion publique, le gouvernement impérial se décida, en 1865, à saisir le Corps législatif de deux projets de loi, l'un sur les conseils généraux, l'autre sur les conseils municipaux. La loi du 18 juillet 1866, votée la première, énumère, dans son article 1er, les objets sur lesquels les conseils généraux auront désormais le droit de statuer définitivement, sauf le droit pour le pouvoir exécutif de suspendre l'exécution de la délibération ou d'en prononcer l'annulation.

Cette loi de 1866 marquait un progrès notable dans la voie de la décentralisation; l'année suivante, la loi du 24 juillet 1867 vint aussi étendre les attributions des conseils municipaux et conférer à ces conseils un pouvoir de règlement dans neuf cas nouveaux. Mais la décentralisation produite par cette dernière loi est loin d'être aussi complète que celle de la loi de 1866, car elle donne au maire une sorte de droit d'opposition qui rend nécessaire l'approbation du préfet, lorsqu'il y a désaccord entre le maire et le conseil municipal.

L'opinion libérale se montra peu satisfaite de ces deux lois et surtout de celle du 24 juillet 1867. En 1870, une commission extra-parlementaire fut instituée pour préparer de nouvelles réformes. Les événements vinrent bientôt interrompre le cours de ses travaux.

470. — *Troisième République.* — Un des premiers actes de l'Assemblée nationale élue en février 1871 fut de doter le pays d'une loi sur les conseils généraux. Toutefois cette loi, qui porte la date du 10 août 1871, n'est pas applicable au département de la Seine qui est encore régi par la loi du 18 juillet 1866.

Antérieurement à la loi sur les conseils généraux, l'Assemblée avait, par la loi du 14 avril 1871, restitué aux conseils municipaux le droit de choisir dans leur sein les maires et adjoints. Le choix était réservé au gouvernement dans les chefs-lieux de département et d'arrondissement et dans les villes de 20,000 âmes; mais il devait être exercé parmi les membres du conseil municipal. Après le 24 mai 1873, une loi du 20 janvier 1874 était revenue, pour la nomination des maires et adjoints, à la tradition de l'Empire; elle ne tarda pas à être abrogée par celle du 12 août 1876, qui rendit au conseil municipal la nomination des maires et adjoints dans toutes les communes à l'exception des chefs-lieux de département, d'arrondissement ou de canton. Cette dernière restriction a été supprimée par la loi du 28 mars 1882 qui a étendu à tous les conseils municipaux la nomination des maires. Il n'existe d'exception que pour la ville de Paris qui est soumise à un régime exceptionnel. Enfin, la loi du 5 avril 1884 a modifié et coordonné toute la législation municipale.

---

# TITRE PREMIER

## L'État.

---

471. — Notions préliminaires. — En Droit administratif, le mot *Etat* est pris dans trois acceptions distinctes. Il désigne tantôt l'ensemble du territoire considéré comme *unité administrative*, tantôt l'ensemble des autorités auxquelles est dévolue la *puissance publique* supérieure, tantôt enfin la nation considérée comme être collectif, c'est-à-dire comme *personne morale*.

Le territoire de l'État est délimité soit par des frontières naturelles comme la mer, soit par des traités conclus avec des peuples voisins. Nulle modification du territoire national ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi (L. C. 16 juillet 1875, art. 8, § 2.)

L'administration des intérêts généraux de cette vaste unité, ou *administration générale*, est confiée à diverses autorités réparties sur toute la surface du territoire. Les autorités qui sont placées au sommet de la hiérarchie et qui donnent la direction et l'impulsion forment ce qu'on appelle l'*administration centrale :* ce sont le chef de l'État, les ministres et le Conseil d'État. Au-dessous sont placées, dans chaque circonscription territoriale, d'autres autorités formant l'*administration locale*. Ce sont, dans les départements, les préfets et les conseils de préfecture; dans les arrondissements, les sous-préfets; dans les communes, les maires et les adjoints. Nous ne nous occuperons, pour le moment, que des autorités formant l'administration centrale.

---

## CHAPITRE PREMIER

### LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

472. — I. Attributions administratives du chef de l'État. — Le président de la République est investi de la plénitude de l'autorité administrative qu'il exerce tantôt par lui-même, tantôt au moyen d'agents dont les

attributions sont le plus souvent déterminées par la loi, mais qui relèvent de lui et opèrent sous sa directien médiate ou immédiate.

Les décrets du président de la République, même en matière administrative, doivent être contresignés par un ou plusieurs ministres qui en assument la responsabilité. Certains décrets doivent être rendus dans la forme des règlements d'administration publique, c'est-à-dire après avoir été délibérés en assemblée générale du Conseil d'État; dans d'autres cas, la loi exige seulement qu'ils soient rendus en Conseil d'État; il suffit alors qu'ils soient délibérés par la section compétente du Conseil d'État. Dans tous les autres cas, ils sont rendus sur le seul rapport d'un ministre.

En principe, le président de la République ne fait que des actes de puissance publique; mais dans certains cas peu nombreux il fait aussi des actes administratifs de nature juridique.

473. — II. Actes administratifs de puissance publique. — Ils se divisent en actes généraux ou réglementaires et en actes individuels.

474. — *Actes réglementaires.* — En dehors des cas où il a reçu du législateur une délégation spéciale pour faire des *règlements d'administration publique* auxquels nous avons reconnu un caractère législatif (V. *suprà*, n° 268), le chef de l'État, en vertu des pouvoirs inhérents à la mission du pouvoir exécutif, a le droit de faire des règlements *administratifs* pour assurer l'exécution des lois (L. C. 25 fév. 1875, art. 3). Son pouvoir réglementaire s'étend, en général, à toutes les matières qui sont régies par des dispositions législatives; mais, en fait, il s'exerce surtout dans les matières qui nécessitent une certaine intervention de l'autorité administrative. Dans tous les cas, il est soumis à des limites: les actes réglementaires ne peuvent ni modifier la loi ni se mettre en contradiction avec son texte ou avec son esprit, puisque c'est de la loi seule qu'ils tirent leur principe et leur raison d'être. Pour prévenir les abus qui ont été commis à certaines époques, notre droit actuel a multiplié les voies de recours.

475. — *Actes individuels et spéciaux.* — Ces actes se subdivisent en *décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique*, c'est-à-dire après délibération de l'assemblée générale du Conseil d'État, et en *décrets ordinaires* ou *décrets simples* rendus sur le rapport d'un ministre. Les uns et les autres ne constituent que des actes administratifs, malgré l'intervention du Conseil d'État pour les premiers.

La loi indique divers cas dans lesquels il doit être statué par décrets en la forme des règlements d'administration publique. Il en est ainsi notamment pour la délimitation des rivages de la mer.

Les décrets simples les plus fréquents concernent les *nominations* et *révocations* de fonctionnaires. D'après la loi constitutionelle du 25 février 1875 (art. 3), le président de la République « nomme à tous les emplois civils ou militaires ». Mais cette règle n'est absolue que pour les emplois militaires; la loi a réservé à d'autres autorités, ministres ou préfets, le droit de nommer directement certains fonctionnaires civils. Le président de la République nomme les agents directs (sauf les maires ) et quelques agents auxiliaires, comme les directeurs généraux des ministères, les ingénieurs des ponts et chaussées, etc. Citons encore les nombreux *actes de*

*tutelle* accomplis par le chef de l'État pour habiliter les administrations locales à prendre certaines décisions : emprunts, contributions extraordinaires, modifications territoriales, etc.

476. — III. Actes administratifs de nature juridique. — Le président de la République n'accomplit que par exception des actes de cette espèce. On peut cependant citer, à titre d'exemple, les décrets portant concession de pensions civiles ou militaires, ainsi que ceux prononçant la suspension ou la déchéance du droit à pension.

477. — V. Voies de recours contre les décrets. — Les décrets administratifs peuvent être l'objet d'un recours gracieux, d'un recours contentieux et d'un recours administratif.

478. — *Recours gracieux.* — Toute personne qui se prétend froissée dans ses intérêts par un décret du chef de l'État peut en demander, à titre purement gracieux, la réformation ou la modification au chef de l'État lui-même qui, après nouvel examen de l'affaire, est libre de tenir compte de cette réclamation et d'accorder la faveur qu'on sollicite, à charge de respecter les droits qui seraient acquis à des tiers. Cette voie de recours n'est soumise à aucune forme déterminée, elle peut être exercée à toute époque et contre tous les décrets, quelle qu'en soit la nature.

479. — *Recours pour excès de pouvoir et recours contentieux.* — Tous les actes administratifs de puissance publique accomplis par le chef de l'État peuvent être l'objet d'un recours en annulation contentieuse devant le Conseil d'État. Quant aux actes administratifs de nature juridique, ils peuvent être l'objet d'un recours en réformation devant la même juridiction. Rappelons, en outre, que les tribunaux judiciaires appelés à prononcer des peines en cas d'infraction à des décrets réglementaires peuvent apprécier la légalité de ces décrets et refuser de leur reconnaître force obligatoire.

480. — *Recours administratif.* — L'article 40 du décret du 22 juillet 1806 ouvre contre les décrets rendus « en matière non contentieuse » sur l'avis du Conseil d'État, un recours qui a quelque chose de contentieux en apparence, mais qui est gracieux quant au fond. Il permet à toute personne qui se croit lésée dans sa propriété ou dans ses droits par un décret purement administratif, de présenter une requête au chef du pouvoir exécutif pour que l'affaire soit renvoyée, s'il y a lieu, « soit à une section du Conseil d'État, soit à une commission ». L'affaire n'étant pas contentieuse, c'est le chef du pouvoir exécutif qui statue par décret en Conseil d'État.

Ce recours a perdu de son utilité depuis que l'ordonnance du 12 mars 1831 (art. 3) a prévu implicitement un recours contentieux contre les décisions délibérées en Conseil d'État; néanmoins, il est encore pratiqué parce qu'il permet d'obtenir la réformation d'un acte erroné, alors que le recours pour excès de pouvoir ne pourrait aboutir qu'à l'annulation de cet acte. Son maintien en vigueur a été reconnu par un avis du 4 juin 1878 délibéré par les sections de l'intérieur et du contentieux du Conseil d'État.

Ajoutons qu'après avoir épuisé tous les recours qui viennent d'être indiqués, le réclamant pourrait encore s'adresser, par voie de pétition, à l'une ou l'autre Chambre.

# CHAPITRE II

## LES MINISTRES

### § 1er. — Organisation des ministères

481. — Nous n'avons pas à revenir sur les développements que nous avons déjà donnés (nos 278 et s.), au sujet de l'organisation ministérielle. Mais il importe d'ajouter ici quelques indications en ce qui concerne l'organisation centrale des ministères et les agents ou conseils placés auprès des ministres.

482. — I. Organisation centrale des ministères. — L'organisation centrale de chaque ministère, laissée d'abord à l'arbitraire de chacun des ministres, devait, depuis la loi du 14 juillet 1843, être réglée par acte du chef de l'État inséré au *Bulletin des lois*. Cette disposition n'ayant pas mis les ministères à l'abri d'incessantes variations qui se traduisaient, en général, par des accroissements de dépense, la loi de finances du 30 décembre 1882 (art. 26) a décidé que l'organisation centrale de chaque ministère serait réglée par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, inséré au *Journal officiel*, et qu'aucune modification ne pourrait y être apportée que dans la même forme et avec la même publicité.

Mais, aux termes de la loi de finances du 13 avril 1900 (art. 35), ces décrets ne doivent déterminer que le traitement du personnel, le nombre des emplois de chaque catégorie, ainsi que les règles relatives au recrutement, à l'avancement et à la discipline. Toutes les autres dispositions relatives à l'organisation doivent faire l'objet d'un décret simple inséré au *Journal officiel*. — Par exception, le nombre des emplois les plus élevés jusques et y compris celui de chef de bureau, ne peut être augmenté que par une loi.

Chaque administration centrale de ministère comprend un nombre plus ou moins considérable d'agents dont les uns sont sédentaires ou intérieurs et les autres ambulants ou extérieurs.

Les agents intérieurs ont pour mission de préparer et de faciliter le travail des ministres. Ceux qui occupent les grades les plus élevés dans la hiérarchie, les directeurs généraux, directeurs et sous-directeurs, sont nommés et révoqués par le chef de l'État; les autres sont à la nomination des ministres.

Les agents extérieurs, spécialement préposés à la surveillance et à l'inspection des services ressortissant à chaque ministère, se transportent périodiquement ou accidentellement sur les différents points du territoire. Ceux qui portent le titre d'inspecteurs généraux sont, à moins d'exception formelle, nommés et révoqués par le chef de l'État.

483. — II. Conseils spéciaux placés auprès des ministres. — Il est

institué auprès des divers ministres, pour les éclairer sur les questions techniques, des conseils et comités composés d'hommes spéciaux nommés le plus souvent par le chef de l'État, et dans les autres cas par les ministres eux-mêmes. Les ministres peuvent toujours prendre l'avis préalable de ces conseils ; ils sont tenus quelquefois de le prendre, mais sans être, en général, obligés de s'y conformer. En outre, les ministres créent fréquemment, pour s'éclairer sur certains points déterminés, des commissions temporaires.

## § 2. — Attributions administratives des ministres

484. — I. Actes administratifs de puissance publique. — Nous avons vu (n° 283) que les ministres sont associés à tous les actes du président de la République, et que ces actes n'ont force exécutoire qu'autant qu'ils sont revêtus de la signature du ministre compétent apposée à la suite de celle du chef de l'État. Le contre-seing est une conséquence de la responsabilité ministérielle, et, à ce point de vue, il relève du Droit constitutionnel. Mais il a un autre but qui le rattache au Droit administratif ; il sert à certifier la signature du chef de l'État et à constater que l'acte revêtu de cette signature est conforme aux règles tracées pour la branche d'administration confiée au ministre qui a apposé son contre-seing.

En dehors de cette collaboration aux actes du chef de l'État, les ministres accomplissent certains actes de puissance publique avec une autorité propre. Ils ont un pouvoir de *direction* et de *contrôle* sur les agents subordonnés ; ils font des *nominations* et exercent, dans certains cas, le *pouvoir réglementaire*.

485. — *Direction*. — Les ministres dirigent l'action de leurs subordonnés par la voie d'*instructions* rédigées dans la forme de lettres missives. Les instructions ministérielles sont tantôt individuelles, c'est-à-dire adressées à un seul fonctionnaire, tantôt circulaires, c'est-à-dire rédigées dans les mêmes termes et adressées à toute une classe de fonctionnaires, soit pour leur donner les ordres que nécessitent les circonstances, soit pour leur indiquer de quelle manière une loi ou un règlement doit être appliqué.

Ces instructions sont obligatoires pour les divers agents qui les reçoivent ; mais elles n'ont qu'une autorité doctrinale, tant à l'égard des autres citoyens, qui peuvent toujours se pourvoir devant les tribunaux contre l'application qui leur en serait faite, que vis-à-vis des tribunaux qui restent libres d'appliquer la loi telle qu'ils la comprennent.

486. — *Contrôle*. — Responsables des actes accomplis par toutes les autorités qui leur sont subordonnées, les ministres peuvent annuler ou réformer les actes de ces autorités lorsqu'elles agissent comme déléguées du pouvoir central, sans distinction entre les actes individuels et les actes réglementaires.

Ce droit d'annulation ou de réformation peut être exercé à toute époque, soit d'office, s'ils sont contraires aux lois ou règlements, soit sur la

demande des parties intéressées, à la condition toutefois de respecter les droits acquis.

Enfin, le contrôle se réduit à un simple pouvoir de surveillance à l'égard des autorités locales décentralisées. Les ministres peuvent provoquer, devant le Conseil d'État, l'annulation des actes contraires à la loi ; mais ils n'ont pas le droit de substituer leur autorité à celle du pouvoir local. Cette règle s'applique aux décisions exécutoires des conseils généraux, des commissions départementales et des conseils municipaux.

487. — *Nominations.* — Les ministres n'ont pas, en principe, le droit de nommer et de révoquer les fonctionnaires qui leur sont subordonnés, ce droit étant le plus souvent réservé au chef d'État ; mais ils nomment et révoquent les employés de leurs bureaux et un assez grand nombre d'agents inférieurs.

488. — *Pouvoir réglementaire.* — Quelques dispositions de lois ou de règlements ont attribué expressément aux ministres le droit de prendre des arrêtés réglementaires sur certaines matières spéciales. Ainsi, l'ordonnance du 15 novembre 1846 sur la police des chemins de fer (art. 25, 29 et 30), modifiée par le décret du 1er mars 1901, confère au ministre des travaux publics le droit de prescrire certaines mesures relatives à la circulation des trains; de même, le décret du 10 août 1852 sur la police du roulage (art. 8) autorise les ministres des travaux publics et de l'intérieur à prendre les dispositions nécessaires pour le passage des voitures sur les ponts suspendus. Dans ces divers cas, les ministres sont légalement investis du pouvoir réglementaire. Mais que décider en dehors des cas spécialement prévus ?

Un premier système reconnaît aux ministres le pouvoir réglementaire à côté du pouvoir de même nature conféré au chef de l'État. Aux termes de la constitution de l'an VIII (art. 54), dit-on, les ministres ont été chargés « de procurer l'exécution des lois et des règlements d'administration publique ». Pour accomplir cette mission, ils doivent pouvoir prescrire des mesures générales. L'existence du pouvoir réglementaire du chef de l'État ne fait point obstacle à ce qu'un pouvoir analogue soit attribué aux ministres pour les détails de l'exécution des lois et des règlements.

Néanmoins la plupart des auteurs se rallient à l'opinion opposée. Il suffit, disent-ils, que, dans chaque circonscription administrative, une seule autorité soit investie du pouvoir réglementaire. Or, le chef de l'État a le droit de réglementer pour tous les services publics et pour tout le territoire de la France ; chaque préfet réglemente pour son département et chaque maire pour sa commune. Il ne reste donc pas de place pour le pouvoir réglementaire des ministres. Les règlements faits par les ministres, en dehors des cas où ils ont reçu une délégation expresse, ne sont que de simples instructions adressées par les ministres à leurs subordonnés; ils n'ont aucune autorité à l'égard des citoyens.

489. — II. Actes administratifs de nature juridique. — A l'inverse des actes du chef de l'État qui sont ordinairement des actes de puissance publique, ceux des ministres sont, en général, des actes de nature juridique.

Les ministres ont seuls le pouvoir de prendre des décisions engageant les finances de l'État; ils *liquident* et *ordonnancent* les dépenses de l'État, prennent des *arrêtés de débet* contre les comptables ou détenteurs de deniers publics appartenant à l'État. Ils souscrivent des *contrats administratifs* au nom de l'État, notamment les *marchés de travaux publics* et les *marchés de fournitures*; ils prennent toutes les décisions nécessaires pour en assurer l'exécution, telles que la mise en régie et, s'il y a eu lieu, la résiliation contre l'entrepreneur qui ne satisfait pas à ses engagements.

490. — III. Actes de droit commun. — Enfin les ministres font parfois des actes en tout semblables à ceux des particuliers entre eux, par exemple des contrats au nom de l'État pour des travaux qui ne peuvent pas être considérés comme travaux publics et sont régis par les dispositions des lois civiles.

491. — IV. Voies de recours. — On peut recourir contre les actes des ministres par la *voie gracieuse* ou par la *voie contentieuse*.

Un *recours gracieux* est ouvert contre tout acte ministériel devant le ministre lui-même qui peut rapporter sa décision, sauf à respecter les droits acquis.

Un *recours pour excès de pouvoir* peut être porté devant le Conseil d'État contre les actes de puissance publique.

Quant aux actes administratifs de nature juridique et aux actes de droit commun, ils peuvent être l'objet d'un *recours contentieux de pleine juridiction*. Ce recours est porté devant des juridictions différentes suivant la nature des actes ou des contrats : il est porté devant le Conseil d'État en premier et dernier ressort, s'il s'agit de marchés de fournitures; devant le conseil de préfecture, s'il s'agit de marchés de travaux publics, et devant les tribunaux judiciaires s'il s'agit de contrats de droit commun. Les contestations relatives à la liquidation des dettes de l'État et aux opérations qui s'y rattachent sont toujours portées devant le Conseil d'État. Il en est de même du recouvrement des créances de l'État dans les cas où le ministre peut agir par voie d'arrêté de débet.

## § 3. — Attributions contentieuses

492. — I. Énumération. — Nous avons vu (nos 387 et suiv.) que les ministres ne sont pas juges ordinaires en matière de contentieux administratif, mais qu'ils sont juges d'exception dans des cas déterminés, en vertu de textes spéciaux. Ainsi, le ministre du commerce statue sur les élections des membres des chambres de commerce (Arr. 3 niv. an XI). La jurisprudence a reconnu par analogie le même droit au ministre de l'agriculture pour les élections des chambres consultatives d'agriculture. — Le ministre de l'instruction publique statue sur les élections des membres du conseil supérieur de l'instruction publique et des conseils académiques (D. 16 mars 1880, art. 12 et 13), ainsi que sur les élections des membres du conseil départemental de l'enseignement primaire (D. 12 nov. 1886, art. 12). Le ministre des cultes prononce sur les élections des membres

des conseils presbytéraux ou des consistoires de l'Église réformée (D. 26 mars 1852) il prononce aussi sur les élections des membres des consistoires israélites, et, dans ce cas, par exception, en dernier ressort (O. 25 mars 1844, art. 19).

493. — II. Voies de recours. — Contre les décisions contentieuses des ministres, trois voies de recours peuvent être ouvertes :

1° L'*opposition* devant le ministre lui-même s'il s'agit d'une décision rendue par défaut. Elle est recevable jusqu'à l'exécution et produit un effet suspensif conformément aux règles du droit commun.

2° L'*appel* devant le Conseil d'État pour les décisions contradictoires. Les ministres ne jugeant jamais en dernier ressort, l'appel de leurs décisions devant le Conseil d'État est toujours ouvert; il doit être formé dans les *deux* mois à compter du jour où la décision a été notifiée (Régl. 22 juill. 1806, art. 11; L. 13 avril 1900, art. 24). Il n'est pas suspensif.

3° Enfin la *tierce-opposition* ouverte devant le ministre au profit des tiers qui n'ont été ni appelés ni entendus et dont les droits seraient lésés par la décision.

## § 4. — Formes de procéder devant les ministres

494. — I. Instruction. — Les règles concernant les formes de procéder devant les ministres sont tracées par le décret du 2 novembre 1864 qui s'applique à la fois aux affaires administratives et aux affaires contentieuses.

Aucune forme spéciale n'est prescrite pour la demande. Le ministre peut être saisi par simple lettre ou pétition sur papier timbré. « Les ministres font délivrer aux parties qui le demandent un récépissé constatant la date de la réception et de l'enregistrement au ministère, de leur réclamation » (D. 2 nov. 1864, art. 5).

L'instruction se fait sur simples mémoires dans les bureaux du ministère. La décision est rendue sur le rapport des bureaux, et quelquefois après avis de la section du Conseil d'État correspondant au département du ministre chargé de statuer. Elle n'est soumise à aucune forme déterminée.

495. — II. Décisions. — « Les ministres doivent statuer par décisions spéciales sur les affaires qui peuvent être l'objet d'un recours par la voie contentieuse » (art. 6). Le décret n'ajoute pas que les décisions doivent être motivées; mais, lorsqu'il s'agit de décisions contentieuses, il y a lieu d'appliquer le principe général posé par l'article 7 de la loi du 21 avril 1810 qui porte que les jugements doivent être motivés.

« Ces décisions sont notifiées administrativement aux parties intéressées », c'est-à-dire sans recourir au ministère des huissiers, par l'intermédiaire de simples agents de l'administration qui retirent un reçu de la notification.

Les ministres doivent statuer dans le délai de *quatre mois* à compter de la réception des pièces au ministère, conformément à la règle posée par l'article 5 de la loi du 17 juillet 1900 (*suprà*, n° 398).

# CHAPITRE III

## LE CONSEIL D'ÉTAT

### SECTION PREMIÈRE. — **Exposé historique.**

496. — I. Consulat et Empire. — L'origine du Conseil d'État moderne se trouve dans l'article 52 de la constitution du 22 frimaire an VIII, qui porte que « sous la direction des consuls, un Conseil d'État sera chargé de rédiger les projets de loi et les règlements d'administration publique et de résoudre les difficultés qui s'élèveront en matière contentieuse ».

Un règlement du 5 nivôse an VIII vint presque aussitôt expliquer le principe posé par la constitution et même l'élargir outre mesure en appelant le Conseil d'État à « développer le sens des lois ». Cette attribution était illégale, car le pouvoir qui fait la loi a seul le droit d'en donner une interprétation législative; mais la disposition dont il s'agit, faute d'avoir été annulée pour inconstitutionnalité par le Sénat, a dû produire ses effets, et les avis rendus par le Conseil d'État, sous le Consulat et le premier Empire, sont considérés par la jurisprudence comme ayant force de loi, lorsqu'ils sont revêtus de l'approbation du chef de l'État.

Le même règlement disposait que le Conseil d'État se formerait en *assemblée générale* et se diviserait en *sections* correspondant chacune à un certain nombre de ministères. Cette distinction a survécu aux divers changements que le Conseil d'État a subis depuis son origine.

L'institution fut successivement complétée par le sénatus-consulte du 19 thermidor an X qui appela les ministres à prendre part aux délibérations du Conseil d'État. Vers la même époque furent créés des *conseillers d'État hors sections*, choisis parmi les plus hauts fonctionnaires dans l'ordre administratif et dans l'ordre judiciaire. L'arrêté consulaire du 19 germinal an XI institua des *auditeurs* pour servir d'intermédiaires entre les ministres et le Conseil, et se préparer ainsi à occuper des places dans l'administration ou dans la magistrature. Le décret du 11 juin 1806 créa des *maîtres des requêtes* pour faire le rapport des affaires contentieuses et prendre part à la discussion de toutes les affaires portées devant le Conseil d'État; de plus, il institua la *commission du contentieux*, composée de maîtres des requêtes et d'auditeurs, sous la présidence du ministre de la justice. Cette commission préparait seulement les affaires; les décisions étaient rendues par l'assemblée plénière du Conseil d'État. Enfin un règlement du 22 juillet 1806, qui est encore en vigueur, vint déterminer la procédure à suivre devant le Conseil d'État en matière contentieuse.

497. — II. Restauration. — Le silence gardé par la charte de 1814 au sujet du Conseil d'État fit naître la question de savoir si cette institution était maintenue. Néanmoins, il parut utile au gouvernement lui-même de

s'entourer des lumières d'un conseil qui serait placé, non plus comme autrefois sous la direction immédiate du chef de l'État, mais sous la direction des ministres seuls responsables. Le Conseil d'État fut ainsi conservé, à titre d'assemblée consultative destinée à assister les ministres en les éclairant de ses conseils. Une ordonnance du 29 juin 1814 donna au Conseil d'État une organisation qui rappelait celle de l'ancien Conseil du roi. Après les Cent-Jours, une nouvelle ordonnance du 23 août 1815 restitua au Conseil d'État l'organisation qu'il avait eue sous l'Empire. Quant à ses attributions, elles furent mises en harmonie avec les principes du régime parlementaire. Le Conseil perdit son rôle politique et son rôle obligatoire dans la confection et dans l'interprétation des lois.

498. — III. Gouvernement de Juillet. — Après 1830, d'importantes améliorations furent introduites dans le fonctionnement du Conseil d'État. L'ordonnance du 2 février 1831 établit la publicité des séances et le débat oral en matière contentieuse. Celle du 12 mars de la même année créa un ministère public à l'imitation de celui qui existe près des tribunaux judiciaires. Le comité du contentieux prit le nom de *comité de justice administrative*. Les affaires continuèrent à être portées devant l'assemblée générale; mais les conseillers d'État en service extraordinaire, représentants de l'administration active, ne purent plus participer au jugement des affaires contentieuses.

Enfin il parut nécessaire d'organiser législativement une institution qui, depuis son origine, n'était réglée que par des actes du pouvoir exécutif. Tel fut l'objet de la loi du 19 juillet 1845. Dans les discussions qui précédèrent le vote de cette loi, il fut proposé de donner au Conseil d'État un pouvoir de décision propre en matière contentieuse, mais on objecta que cette innovation placerait, en quelque sorte, le gouvernement sous la dépendance d'un corps souverain dont l'existence n'était pas même prévue par la charte. La proposition fut rejetée.

La loi de 1845 ne faisait guère que reproduire les dispositions des ordonnances antérieures. Le Conseil d'État se composait des ministres, de conseillers d'État en service ordinaire et en service extraordinaire, de maîtres des requêtes en service ordinaire et en service extraordinaire, enfin d'auditeurs. Il était présidé par le garde des sceaux, et, en l'absence de celui-ci et des ministres, par un vice-président nommé par le roi. Pour l'examen des affaires administratives, il se divisait en *comités* correspondant aux divers départements ministériels; certaines affaires, à raison de leur peu d'importance, n'étaient portées qu'à l'examen des comités, les autres étaient portées à l'assemblée générale. Pour les affaires contentieuses, un comité spécial, appelé de nouveau *comité du contentieux*, était chargé de diriger l'instruction et de préparer le rapport qui devait être fait au Conseil d'État en séance publique. Il était statué par une ordonnance royale. Toutefois, lorsque l'ordonnance n'était pas conforme à la délibération du Conseil d'État, elle ne pouvait être rendue que de l'avis du Conseil des ministres; en outre, elle devait être motivée et insérée au *Bulletin des lois*.

499. — IV. Seconde République. — La constitution de 1848 donna au

Conseil d'État un caractère nouveau. Dans le sein de l'Assemblée constituante, l'idée du partage du pouvoir législatif entre deux chambres avait rencontré de nombreux partisans. Cette idée ne prévalut pas; mais, par une sorte de transaction, il fut admis qu'un Conseil d'État serait placé à côté de l'Assemblée unique « pour tempérer ce qu'elle pourrait avoir de trop hardi et ce que le gouvernement pourrait avoir d'arbitraire ».

Aux termes de la constitution dont les principes furent développés et complétés par la loi du 3 mars 1849, le Conseil d'État était présidé de droit par le vice-président de la République; il se composait de membres nommés pour six ans par l'Assemblée nationale elle-même et renouvelés par moitié au commencement de chaque législature. Il devait être consulté sur tous les projets de loi du gouvernement, sauf certaines exceptions limitativement déterminées; il rédigeait les projets de loi qui lui étaient demandés par le gouvernement; il donnait son avis sur les projets de loi émanant de l'initiative parlementaire qui lui étaient renvoyés par l'Assemblée nationale. Il était chargé de préparer les projets de règlements d'administration publique et faisait seul « ceux de ces règlements à l'égard desquels l'Assemblée lui avait donné une délégation spéciale ». Il exerçait, à l'égard des administrations publiques, les pouvoirs de contrôle et de surveillance qui lui étaient conférés par les lois, et donnait son avis sur toutes les questions qui lui étaient soumises par le président de la République et par les ministres. Enfin, en matière contentieuse, il était investi d'un *pouvoir de juridiction propre;* mais il perdait l'une des attributions qu'il avait toujours exercées depuis sa création, la connaissance des conflits qui était dévolue à un tribunal spécial.

Pour l'exercice de ces diverses attributions, le Conseil d'État était divisé en trois sections : 1° section de législation; 2° section d'administration; 3° section du contentieux administratif. L'examen des affaires législatives et administratives était fait en assemblées de section et, dans certains cas, en assemblée générale. La section du contentieux était, dans tous les cas, chargée du jugement des affaires contentieuses. Pour éviter les écarts de doctrine ou les empiétements de cette section, le ministre de la justice pouvait déférer à l'assemblée générale du Conseil d'État toutes les décisions contenant excès de pouvoir ou violation de la loi ; mais ce recours, dans l'intérêt de la loi, n'avait qu'une autorité doctrinale et n'entraînait pas la nullité de l'arrêt à l'égard des parties.

Le service extraordinaire était supprimé; pour en tenir lieu, le Conseil d'État et les sections d'administration et de législation avaient le droit d'appeler dans leur sein, avec voix consultative, les citoyens dont les connaissances spéciales pouvaient éclairer les délibérations.

**500.** — V. Présidence décennale et second Empire. — Sous le régime de la constitution de 1852, le Conseil d'État fut réorganisé conformément aux traditions du premier Empire en conservant toutefois la plupart des réformes adoptées sous la monarchie de Juillet. Le décret organique du 25 janvier 1852 le chargea, « sous la direction du président de la République », de rédiger les projets de loi et d'en soutenir la discussion devant le Corps législatif; — de proposer les décrets qui statuaient : 1° sur les

affaires administratives dont l'examen lui était déféré par des dispositions législatives ou réglementaires; 2° sur le contentieux administratif; 3° sur les conflits d'attribution entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire; — de donner son avis sur les décrets portant règlement d'administration publique ou rendus dans la forme de ces règlements, ainsi que sur toutes les questions qui lui seraient soumises par le président de la République ou par les ministres; — enfin, de connaître des affaires de haute police administrative à l'égard des fonctionnaires dont les actes seraient déférés à sa connaissance par le président de la République ou par les ministres.

Le Conseil d'État était présidé par le président de la République, ou, en son absence, par un vice-président. Tous les membres étaient nommés et révoqués par le chef de l'État. Les ministres avaient rang, séance et voix délibérative à l'assemblée générale et aux sections. Les conseillers d'État, maîtres des requêtes et auditeurs étaient divisés en service ordinaire et en service extraordinaire. Des conseillers d'État en service ordinaire hors sections pouvaient être choisis parmi les hauts fonctionnaires; ils assistaient avec voix délibérative aux délibérations de l'assemblée générale. Le service extraordinaire ne comprenait que des membres du Conseil d'État ayant cessé leurs fonctions. Les conseillers d'État en service extraordinaire pouvaient assister avec voix délibérative aux assemblées générales auxquelles ils étaient convoqués par un ordre spécial du chef de l'État. Les maîtres des requêtes et auditeurs en service extraordinaire n'avaient qu'un titre purement honorifique sans fonctions.

La juridiction propre du Conseil d'État était supprimée; mais une innovation importante était introduite en ce qui concerne le jugement des affaires contentieuses. La section du contentieux jugeait directement les affaires pour lesquelles il n'y avait pas constitution d'avocat; quant aux autres affaires et aux conflits d'attribution, elle ne faisait que diriger l'instruction et préparer le rapport. Ces affaires étaient jugées en séance publique du Conseil d'État délibérant au contentieux, par une assemblée composée des membres de la section auxquels étaient adjoints deux membres de chacune des autres sections.

Vers la fin de l'Empire, le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 qui rendait au Corps législatif l'initiative des lois, vint diminuer l'influence du Conseil d'État en matière législative. Son rôle au sujet des amendements fut réduit à donner un avis, lorsque le gouvernement et la commission du Corps législatif n'étaient pas d'accord.

Après le 4 septembre 1870, le Conseil d'État fut suspendu de ses fonctions et remplacé par une commission provisoire chargée d'expédier les affaires urgentes. Cette commission a fonctionné jusqu'au moment où le Conseil d'État a été réorganisé par la loi du 24 mai 1872, actuellement en vigueur, sauf les modifications qui y ont été apportées par les lois des 1er août 1874, 1er juillet 1875, 13 juillet 1879, 1er juillet 1887, 13 avril et 17 juillet 1900.

## SECTION II. — Organisation du Conseil d'État.

501. — I. Composition du Conseil d'État. — « Le Conseil d'État se compose : 1° de 32 conseillers d'État en service ordinaire ; 2° de 19 conseillers en service extraordinaire ; 3° de 32 maîtres des requêtes ; 4° de 40 auditeurs, savoir : 18 de première classe et 22 de seconde classe. Un secrétaire général est placé à la tête du bureau du conseil ; il a le rang et le titre de maître des requêtes. Un secrétaire spécial est attaché au contentieux » (L. 24 mai 1872, art. 1er, modif. par L. 13 juillet 1879, art. 1er et L. 13 avril 1900).

« Les ministres ont rang, et séance à l'assemblée générale du Conseil d'État » (L. 1872, art. 2).

« Le Conseil d'État est présidé par le garde des sceaux, ministre de la justice, et, en son absence, par un vice-président. Le vice-président est nommé par décret du président de la République et choisi parmi les conseillers en service ordinaire. En l'absence du garde des sceaux et du vice-président, le Conseil d'État est présidé par les plus anciens des présidents de section en suivant l'ordre du tableau » (L. 1872, art. 4).

502. — II. Mode de nomination. — Les règles sont différentes suivant qu'il s'agit des conseillers d'État en service ordinaire ou en service extraordinaire, des maîtres des requêtes et des auditeurs.

503. — *Conseillers d'État en service ordinaire.* — Faisant un emprunt à la constitution de 1848, la loi du 24 mai 1872 (art. 31) avait réservé à l'Assemblée nationale le droit de nommer et de révoquer les conseillers d'État en service ordinaire. Ils devaient être renouvelés par tiers tous les trois ans ; les membres sortants étaient désignés par le sort et indéfiniment rééligibles.

Ce système de nomination a été abrogé par la loi constitutionnelle du 25 février 1875 (art. 4) qui porte : « Le président de la République nomme, en conseil des ministres, les conseillers d'État en service ordinaire ; les conseillers d'État ainsi nommés ne peuvent être révoqués que par décret rendu en conseil des ministres. »

Cette règle s'applique au vice-président du Conseil d'État et aux présidents de section.

504. — *Conseillers en service extraordinaire.* — Les conseillers d'État en service extraordinaire sont de hauts fonctionnaires de l'administration active appelés dans le sein du Conseil d'État pour y apporter le concours des lumières et des connaissances qu'ils ont acquises dans la pratique des affaires. La participation de ces membres de l'administration aux travaux du Conseil présente de grands avantages, mais il ne faut pas qu'elle puisse influer outre mesure sur les délibérations ; aussi le nombre des conseillers d'État en service extraordinaire est-il inférieur à celui des conseillers en service ordinaire.

« Les conseillers d'État en service extraordinaire sont nommés par le président de la République ; ils perdent leur titre de conseiller d'État de plein droit, dès qu'ils cessent d'appartenir à l'administration active » (L. 1872, art. 2, § 1er).

505. — *Maîtres des requêtes.* — « Les maîtres des requêtes, le secrétaire général et le secrétaire spécial du contentieux sont nommés par décret du président de la République; ils ne peuvent être révoqués que par un décret individuel. Pour la nomination des maîtres des requêtes, du secrétaire général ou du secrétaire du contentieux, le vice-président et les présidents de section sont appelés à faire des présentations. Les décrets portant révocation ne sont rendus qu'après avoir pris l'avis des présidents (*Ib.*, §§ 2, 3 et 4).

La loi de finances du 13 avril 1900 (art. 24, § 3) réserve aux maîtres des requêtes la moitié des places vacantes de conseillers d'État.

506. — *Auditeurs.* — Aux termes de la loi du 24 mai 1872 (art. 5, § 6), les *auditeurs de première classe* devaient être nommés au concours. Les auditeurs de seconde classe étaient seuls admis à concourir; mais ce concours a été supprimé par la loi du 13 juillet 1879 (art. 2) : « Les auditeurs de première classe sont choisis parmi les auditeurs de seconde classe, ou parmi les anciens auditeurs sortis du Conseil qui comptent quatre années d'exercice, soit de leurs fonctions, soit des fonctions publiques auxquelles ils avaient été appelés. Ils sont nommés par décret du président de la République. Le vice-président et les présidents de section sont appelés à faire des présentations. »

La durée de leurs fonctions n'est pas limitée. Les deux tiers au moins des places de maîtres des requêtes leur sont réservés (L. 1872, art. 5, §§ 10 et 11 ; L. du 13 avril 1900, art. 24, § 3).

« Les *auditeurs de deuxième classe* sont nommés au concours dans les formes et dans les conditions déterminées dans un règlement que le Conseil d'État est chargé de faire (1) » (L. 1872, art. 5, § 6).

D'après le même article, ils ne devaient rester en fonctions que quatre années. Cette limite a été portée à huit années par la loi du 1er juillet 1887 (art. 1er). La même loi (art. 4) porte que chaque année, s'il y a lieu, un concours sera ouvert dans le mois de décembre, pour la nomination d'autant d'auditeurs de 2e classe qu'il y aura de places vacantes.

Notons enfin que les « auditeurs, tant de seconde que de première classe, ne peuvent être révoqués que par décrets individuels et après avoir pris l'avis du vice-président du Conseil d'État délibérant avec les présidents de section » (L. 1872, art. 5, § 12).

« Les *employés des bureaux* sont nommés par le vice-président du Conseil d'État sur la proposition du secrétaire général » (*Ib.*, § 13).

507. — III. Conditions d'age. — Pour les conseillers d'État et maîtres des requêtes, la loi fixe un *minimum* d'âge, mais elle ne fixe pas de *maximum*. « Nul ne peut être nommé conseiller d'État, s'il n'est âgé de plus de 30 ans accomplis, et maître des requêtes, s'il n'est âgé de 27 ans » (L. 24 mai 1872,

(1) Cette disposition est empruntée à la loi de 1849 ; mais alors le Conseil d'État était investi, par la constitution de 1848, du droit de faire *seul* les règlements, pour lesquels l'Assemblée nationale lui aurait donné une délégation spéciale. La disposition de la loi de 1872 constitue aujourd'hui une anomalie. En fait, le règlement dont il s'agit a été rendu, sous forme de décret portant règlement d'administration publique, le 14 octobre 1872, et modifié dans la même forme le 14 août 1876 et le 30 mars 1897.

art. 6). En ce qui concerne les auditeurs, il existe tout à la fois un *minimum* et un *maximum* d'âge. Pour être nommé auditeur de deuxième classe, il faut avoir au moins 21 ans et au plus 26 ans accomplis (L. 13 avril 1900, art 24). La loi de 1872 fixait, pour les auditeurs de première classe, un âge *minimum* de 25 ans. Ce *minimum* a été supprimé par la loi du 1er août 1874. Quant au *maximum*, il était primitivement fixé à 30 ans ; la loi du 1er juillet 1887 l'a porté à 33 ans.

508. — IV. Incompatibilités. — Les fonctions de conseiller d'État en service ordinaire et de maître des requêtes sont incompatibles avec toute fonction publique salariée (L. 1872, art. 7, § 1er). Cependant il a paru utile d'autoriser certaines dérogations à ce principe :

Une première dérogation est établie dans l'intérêt même du Conseil d'État : « Néanmoins, les officiers généraux ou supérieurs de l'armée de terre ou de mer, les inspecteurs et ingénieurs des ponts et chaussées, des mines et de la marine, les professeurs de l'enseignement supérieur, peuvent être détachés au Conseil d'État. Ils conservent, pendant la durée de leurs fonctions, les droits attribués à leur position, sans pouvoir toutefois cumuler leur traitement avec celui du Conseil d'État » *(Ib.*, § 2).

Une deuxième dérogation a été apportée par l'article 3 de la loi du 13 juillet 1879 dans l'intérêt des services publics : « Les conseillers d'État en service ordinaire, maîtres des requêtes et auditeurs de première classe, après trois années depuis leur entrée au Conseil d'État, pourront, sans perdre leur rang au Conseil, être nommés à des fonctions publiques pour une durée qui n'excédera pas trois ans. Le nombre des membres du Conseil ainsi nommés à des fonctions publiques ne pourra excéder le cinquième du nombre des conseillers, maîtres des requêtes et auditeurs. Pendant ces trois années, ils ne seront pas remplacés. Les traitements ne pourront être cumulés. »

La loi assimile, au point de vue des incompatibilités, certaines fonctions privées aux fonctions publiques : « Les fonctions de conseiller, de maître des requêtes sont incompatibles avec celles d'administrateur de toute compagnie privilégiée ou subventionnée » (L. 1872, art. 7, § 3).

509. — V. Traitements. — Depuis le vote de la loi du 24 mai 1872, le traitement des membres du Conseil d'État n'est pas fixé par une loi spéciale, mais par les budgets annuels. Ces budgets fixent le traitement du vice-président du Conseil d'État à 25,000 francs ; celui des présidents de section à 18,000 francs ; celui des conseillers d'État en service ordinaire, à 16,000 francs ; celui des maîtres des requêtes, à 8,000 francs.

Quant aux auditeurs de première classe, ils « reçoivent un traitement égal à la moitié de celui de maître des requêtes » (L. 24 mai 1875, art. 5, § 10).

Aucun traitement n'était attribué par la loi de 1872 aux auditeurs de deuxième classe. Plus tard, le législateur a pensé qu'il était équitable de rémunérer aussi ces fonctions ; il a décidé que « les auditeurs de deuxième classe recevraient un traitement annuel qui serait déterminé par la loi de finances et ne pourrait être cumulé » (L. 23 mars 1880, art. 4). Ce traitement est fixé à 2,000 francs.

510. — VI. Vacances annuelles. — « L'époque des vacances du Conseil d'État est fixée, chaque année, par un décret du président de la République. Le même décret forme deux sections pour délibérer sur les affaires urgentes et désigne neuf conseillers d'État en service ordinaire, huit maîtres des requêtes et dix auditeurs pour composer ces sections. L'assemblée générale ne peut délibérer pendant les vacations qu'autant que neuf au moins de ses membres, ayant voix délibérative, sont présents. Les conseillers d'État désignés pour faire partie de la section des vacations peuvent se faire remplacer, de l'agrément du président, par un autre conseiller » (R. 2 août 1879, art. 31).

## SECTION III. — **Attributions du Conseil d'État.**

511. — Division. — Les attributions du Conseil d'État s'exercent en matière législative, en matière administrative et en matière contentieuse. Nous allons les examiner dans les trois paragraphes suivants.

### § 1er. — Attributions en matière législative

512. — I. Préparation des lois. — Aujourd'hui, de même que sous la monarchie constitutionnelle, le Conseil d'État n'est plus un instrument nécessaire à la confection des lois; son intervention est purement facultative. Elle peut avoir lieu pour la préparation et la discussion de la loi.

« Le Conseil d'État donne son avis: 1° sur les projets d'initiative parlementaire que la Chambre des députés ou le Sénat juge à propos de lui renvoyer; 2° sur les projets de loi préparés par le gouvernement et qu'un décret spécial ordonne de soumettre au Conseil d'État » (L. 1872, art. 8, nos 1 et 2). Il peut même être chargé de préparer directement des projets de loi.

« Des conseillers d'État peuvent être chargés par le gouvernement de soutenir devant les Chambres les projets de loi qui ont été renvoyés à l'examen du Conseil » (§ *ult.*).

La loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 (art. 6), élargissant cette disposition, permet aux ministres de se faire assister, pour la discussion d'un projet de loi déterminé, par des commissaires désignés par le président de la République et pris même en dehors Conseil d'État. Les commissaires ainsi désignés sont, en général, des agents auxiliaires d'un ordre très élevé, comme les directeurs généraux et directeurs des différents ministères.

513. — II. Préparation des règlements d'administration publique. — Nous avons vu que les règlements d'administration publique, faits en vertu d'une délégation spéciale de la loi, ont un caractère législatif qui les distingue nettement des décrets réglementaires proprement dits (V. *suprà*, n° 268). Aux termes de la loi du 24 mai 1872 (art. 8-3°), « le Conseil d'État est appelé nécessairement à donner son avis sur les règlements d'administration

publique... ». Ces règlements doivent être délibérés en assemblée générale du Conseil d'État. En l'absence de cette formalité essentielle, ils ne sont pas obligatoires et les tribunaux peuvent refuser d'en faire l'application.

## § 2. — Attributions en matière administrative

514. — I. Pouvoirs du Conseil d'État. — Ici encore, le Conseil d'État ne fait qu'émettre des avis dont le gouvernement reste libre de s'écarter; mais, dans certains cas, ces avis doivent être nécessairement pris; dans les autres cas, le gouvernement peut consulter le Conseil d'État, sans cependant y être obligé.

515. — *Avis nécessaires.* — Le Conseil d'État « est appelé nécessairement à donner son avis... sur les *décrets rendus en la forme des règlements d'administration publique* » (art. 8-3°). Ces décrets sont soumis aux mêmes formalités que les règlements d'administration publique.

La loi du 24 mai 1872 (art. 8, § 4) ajoute que « le Conseil d'État exerce, jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné, toutes les attributions qui étaient conférées à l'ancien conseil par les lois ou règlements qui n'ont pas été abrogés ». Dans les divers cas prévus par ces lois spéciales, le Conseil doit être aussi nécessairement consulté.

516. — *Avis facultatifs.* — En dehors de toute disposition de loi ou de règlement exigeant l'intervention du Conseil d'État, cette assemblée peut néanmoins être consultée par le gouvernement : « Le Conseil d'État donne son avis... sur les projets de décrets et, en général, sur toutes les questions qui lui sont soumises par le président de la République ou par les ministres » (L. 1872, art. 8-3°). Mais alors l'avis donné par le Conseil d'État est un simple élément d'instruction, et non l'accomplissement d'une prescription légale. Le gouvernement, en faisant appel aux lumières du Conseil, ne peut être considéré comme ayant renoncé au droit qui lui appartient de faire seul les actes pour lesquels aucune forme spéciale n'est imposée, et, par suite, les décrets qui auraient été rendus après avis facultatif du Conseil d'État peuvent être modifiés par des décrets simples rendus sur la seule proposition du ministre compétent (C. d'Ét., 30 juill. 1880).

517. — II. Objets rentrant dans les attributions administratives du Conseil d'État. — Les attributions du Conseil d'État s'étendent à toutes les branches de l'administration et même, dans certains cas, à des intérêts privés. Nous n'en donnerons ici qu'un aperçu sommaire et forcément incomplet, en renvoyant aux différentes parties de cet ouvrage où les matières qui nécessitent l'intervention du Conseil d'État seront exposées.

518. — *Cultes.* — Le Conseil d'État est gardien de la liberté des cultes et de la liberté de conscience. Il doit être consulté sur les projets de décrets ayant pour objet : l'enregistrement des bulles et autres actes du Saint-Siège ; l'autorisation de publier ces actes ainsi que les décisions des synodes étrangers ou des communions protestantes ; les recours pour abus, c'est-à-dire les recours formés par l'autorité civile contre les entreprises de l'autorité religieuse ou réciproquement, etc. (V. *Cultes*).

519. — *Reconnaissance légale.* — Les établissements publics et d'utilité publique, constituent des personnes morales à la condition qu'ils aient été légalement reconnus. La reconnaissance doit émaner du législateur, lorsqu'il s'agit de créer une catégorie nouvelle d'établissements, mais un décret rendu en Conseil d'État suffit, en principe, lorsqu'il s'agit simplement de créer un établissement rentrant dans les catégories déjà fixées par le législateur ou de reconnaître d'utilité publique une association légalement formée. Toutefois, les congrégations religieuses ne peuvent être autorisées qu'en vertu de lois spéciales (L. 1er juill. 1901).

520. — *Dons et legs.* — L'intervention du gouvernement en matière de dons et legs faits aux personnes morales se justifie au double point de vue de l'intérêt de l'État et de l'intérêt des familles.

L'État est intéressé à ne pas laisser établir dans son sein des corporations trop puissantes qui pourraient entrer en rivalité avec lui; d'autre part, il est juste de protéger les familles contre les entraînements irréfléchis des donateurs ou testateurs. Déjà dans l'ancien droit, un édit de 1749, confirmant des ordonnances antérieures, avait exigé que les dons faits aux établissements religieux ou charitables fussent soumis à l'approbation du roi. Cette règle a été reproduite par le Code civil (art. 910 et 937) qui l'a étendue à tous les établissements publics et d'utilité publique. Le Code civil portait que l'autorisation serait donnée par décret; l'ordonnance du 2 avril 1817 ajoute que ce décret devra être rendu en Conseil d'État. La règle a été successivement modifiée en ce qui concerne les dons et legs faits aux départements, communes ou établissements communaux d'assistance pour lesquels l'intervention du Conseil d'État n'est généralement exigée que lorsqu'il y a réclamation des familles; mais elle est maintenue relativement aux libéralités faites aux établissements du culte, aux congrégations religieuses autorisées et, dans certains cas, aux établissements d'utilité publique (L. 4 fév. 1901).

521. — *Tutelle administrative.* — Le Conseil d'État est consulté sur les décrets portant annulation de délibérations illégales prises par les conseils généraux; sur les impositions d'office établies dans le cas où il s'agit de pourvoir à l'acquittement de dépenses départementales obligatoires; sur les décrets portant approbation des traités passés par la ville de Paris en vue de la concession de travaux d'ouverture de nouvelles voies publiques ou de la concession pendant plus de trente ans des grands services municipaux; sur la création des octrois, etc. Le Conseil d'État exerce aussi une mission de tutelle administrative lorsqu'il statue sur les recours portés devant lui contre les arrêtés des conseils de préfecture portant refus d'autorisation de plaider.

522. — *Naturalisation.* — L'intervention du Conseil d'État en matière de naturalisation a son origine dans un sénatus-consulte du 19 février 1808 qui exigeait que la naturalisation exceptionnelle pour services importants rendus à la France fût accordée par décret en Conseil d'État. La loi du 3 décembre 1849 étendit cette intervention même à la naturalisation ordinaire, et exigea, en outre, que l'avis du Conseil d'État fût *favorable* à la naturalisation. On sait qu'à cette époque le Conseil d'État, élu par l'Assemblée législative, exerçait son contrôle en toute indépendance sur le gou-

vernement. Sous le second Empire, la nomination du Conseil d'État par l'empereur fit transformer, dans la loi du 29 juin 1867, l'ancien avis nécessairement conforme, en un avis obligatoirement demandé, mais auquel le pouvoir exécutif n'était pas tenu de se conformer. Enfin, la loi du 26 juin 1889 n'exige même plus d'avis préalable du Conseil d'État pour accorder la naturalisation. Mais la loi du 2 juillet 1893 a fait intervenir encore le Conseil d'État en exigeant un *avis conforme* de ce Conseil pour le refus de la naturalisation à ceux qui sont nés en France ou qui sont issus d'un ex-Français (C. civ., art. 9 et 10).

523. — *Travaux publics.* — Le Conseil d'État est appelé à donner son avis sur l'exécution des travaux publics à la charge de l'État lorsqu'ils peuvent être autorisés par décret; sur l'exécution des tramways; sur les concessions de desséchement de marais, les travaux d'endiguement et ceux de redressement des cours d'eau navigables; sur l'établissement de droits de tonnage dans les ports maritimes, droits ayant généralement pour but de permettre aux chambres de commerce de recouvrer les avances faites par elles pour l'amélioration des ports.

524. — *Changements de noms.* — Aux termes de la loi du 11 germinal an XI, les changements de noms sont autorisés par « décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique ». La concession d'un nom est un acte de puissance publique; néanmoins, comme elle peut léser les tiers ayant droit au nom concédé, le décret ne peut recevoir son exécution qu'après l'expiration d'une année à compter du jour de son insertion au *Bulletin des lois*. Pendant le cours de cette année, toute personne y ayant droit peut se pourvoir par la voie contentieuse devant le Conseil d'État pour obtenir, s'il y a lieu, la révocation du décret. Passé ce délai, il devient irrévocable, s'il n'y a pas eu opposition ou si les oppositions ont été rejetées.

525. — *Sociétés anonymes.* — Avant la loi du 24 juillet 1867, les sociétés anonymes devaient être autorisées par décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique (C. com., art. 87). Le législateur avait voulu ainsi protéger les citoyens contre les sociétés de cette nature, lorsqu'elles n'offriraient pas de garanties suffisantes; mais ce système avait le grave inconvénient de faire peser sur le gouvernement une responsabilité morale, alors que le contrôle était le plus souvent illusoire. La loi du 24 juillet 1867 a dispensé d'autorisation gouvernementale les sociétés anonymes en général et ne l'a laissée subsister que pour les sociétés d'assurances sur la vie et les tontines, à cause des dangers particuliers que présentent ces sociétés. Toutefois, le Conseil d'État doit encore intervenir pour modifier les statuts des sociétés anonymes créées avant la loi de 1867.

## § 3. — Attributions contentieuses

526. — I. Pouvoir du Conseil d'État en matière contentieuse. — Depuis sa création, le Conseil d'État a été investi de la juridiction suprême en matière contentieuse; mais, dans l'exercice de cette attribution, il a eu des pouvoirs plus ou moins étendus.

Sous le régime de la constitution de l'an VIII et des diverses chartes ou constitutions monarchiques, le Conseil d'État n'était appelé qu'à donner un *avis* en matière contentieuse comne en matière administrative. Le chef de l'État était réputé rendre lui-même les décisions qui étaient préparées par le Conseil d'État et qu'il avait le droit de modifier ou d'ajourner. Pour justifier théoriquement ce système, il fallait remonter à la vieille maxime « Toute justice émane du roi », reproduite dans les chartes de 1814 et de 1830. Le droit de distribuer la justice appartient, disait-on, au chef de l'État : or, celui-ci doit *déléguer* aux tribunaux judiciaires la justice civile, criminelle et commerciale ; mais il est maître de se *réserver* et de *retenir* la justice administrative. Toutefois cette distinction entre la justice déléguée et la justice retenue, loin d'être une règle générale, ne constituait qu'une exception, puisque les décisions de toutes les juridictions administratives, hormis celle de la juridiction suprême, ont toujours eu force exécutoire par elles-mêmes. D'autre part, il n'y a pas d'exemple qu'un projet de décret ou d'ordonnance, adopté au contentieux, ait été rejeté ou seulement modifié par le chef d'État.

La règle qui faisait du chef de l'État le juge suprême en matière administrative n'était donc qu'une fiction. La loi du 3 mars 1849 (art. 3) l'avait déjà fait disparaître une première fois ; celle du 24 mai 1872 l'a supprimée une seconde fois en disposant par son article 9 que « le Conseil d'État statue *souverainement* sur les recours en matière administrative et sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir formés contre les actes des diverses autorités administratives ».

Aujourd'hui le Conseil d'État est, en matière contentieuse, investi d'un pouvoir de juridiction propre ; il constitue un véritable tribunal administratif, et ses décisions peuvent légitimement prendre le non d'*arrêts* que l'usage leur a donné depuis longtemps.

527. — II. Aperçu général de ces attributions. — Il est impossible de donner ici une énumération, même incomplète, des attributions contentieuses du Conseil d'État. Sa juridiction est générale ; elle embrasse tout le contentieux administratif en quelque lieu du territoire continental ou colonial qu'il ait pris naissance, quelles que soient les autorités ou les juridictions administratives qui en aient déjà connu. Le Conseil d'État est tantôt juge unique, tantôt juge d'appel, tantôt enfin juge de cassation.

528. — *Le Conseil d'État juge unique.* — Comme juge unique, c'est-à-dire en premier et dernier ressort, le Conseil d'État est appelé à prononcer : 1° sur les recours tendant à l'annulation des actes de puissance publique entachés d'excès de pouvoir ; 2° sur les réclamations formées contre les décisions ministérielles ayant le caractère d'actes administratifs de nature juridique ; 3° sur l'interprétation des actes administratifs ; 4° sur le contentieux des élections des conseils généraux (L. 21 juill. 1875) ; 5° sur les déclarations de démission des membres des conseils généraux, d'arrondissement ou municipaux qui, sans excuse valable, refusent de remplir une des fonctions qui leur sont dévolues par les lois (L. 7 juin 1873, art. 4) ; 6° sur les recours formés par les industriels contre les arrêtés préfectoraux refusant l'autorisation nécessaire pour la création d'établissements insalubres de

première ou de deuxième classe (D. 15 oct. 1810, art. 7); 7° sur les oppositions formées contre les décrets autorisant des changements de nom (L. 11 germ. an XI, art. 7); 8° sur les réclamations formées contre les arrêtés préfectoraux annulant des délibérations de conseils municipaux ou refusant d'annuler des délibérations dénoncées comme illégales (L. 5 avril 1884, art. 66-67); 9° sur les contestations relatives à la police et à l'administration intérieures de la Banque de France (L. 2 mai 1807, art. 21); 10° sur les recours formés contre les décisions portant suspension ou interdiction de travaux dans les mines ou retrait de la concession (L. 27 avril 1838, art. 6-10); 11° enfin dans tous les cas où la loi n'aurait pas établi de juge de premier ressort.

529. — *Le Conseil d'État juge d'appel.* — Le Conseil d'État statue en appel sur les recours formés contre les décisions *contentieuses* rendues par les conseils de préfecture, les ministres, les conseils du contentieux des colonies. Ces divers tribunaux sont essentiellement de premier ressort; il n'ont pas de compétence en dernier ressort comme les tribunaux judiciaires. En matière administrative, à moins de texte contraire, l'appel devant la juridiction administrative souveraine est toujours recevable, parce qu'au fond de toute contestation il y a en jeu un intérêt public.

530. — *Le Conseil d'État juge de cassation.* — Le Conseil d'État statue comme juge de cassation : 1° sur les recours formés pour *incompétence* ou *vice de forme* contre les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions administratives (L. 7-14 oct. 1790, art. 4, et 24 mai 1872, art. 9); 2° sur les recours dirigés même pour *violation de la loi* contre les décisions rendues en dernier ressort par la Cour des comptes (L. 16 sept. 1807, art. 17), et par les conseils de revision (L. 15 juill. 1889, art. 32); 3° sur les règlements de juges ou conflits de juridiction qui s'élèvent entre les autorités administratives en matière contentieuse (L. 7-14 oct. 1790, art. 3; L. 17 avril-25 mai 1791, art. 7); 4° enfin sur les pourvois dans l'intérêt de la loi.

Le droit de statuer sur les pourvois formés *dans l'intérêt de la loi* par le ministère public est consacré, au profit de la Cour de cassation, par la loi du 27 ventôse an VIII (art. 88). Bien que le Conseil d'État ne soit investi par aucun texte formel d'une semblable attribution, il a toujours admis que les ministres tiraient de la mission qui leur incombe de veiller à l'exécution des lois un pouvoir suffisant pour attaquer dans l'intérêt de la loi les décisions des tribunaux administratifs, lorsqu'elles n'ont pas été attaquées par les parties dans les délais accordés pour se pourvoir (C d'Ét., 1er août 1884). Les pourvois de cette nature ont pour unique objet de donner aux juridictions un enseignement doctrinal et la décision du Conseil d'État ne pourrait pas être invoquée par les parties (C. d'Ét., 14 janv. 1876).

## SECTION IV. — Fonctionnement du Conseil d'État.

531. — Division. — Le fonctionnement du Conseil d'État diffère suivant qu'il s'agit de matières administratives ou de matières contentieuses.

Toutefois il existe un certain nombre de dispositions générales que nous allons d'abord exposer.

### § 1er. — Dispositions générales

532. — I. Sections du Conseil d'État. — La loi du 24 mai 1872 (art. 10) divisait le Conseil d'État en quatre sections dont trois étaient chargées d'examiner les affaires d'administration pure et une de juger les recours contentieux. La loi du 13 juillet 1879 (art. 4, § 1er) a porté le nombre des sections à cinq, en y ajoutant une section de législation.

533. — *Composition des sections.* — Aux termes du même article (§ 2), les sections doivent être composées de cinq conseillers d'État en service ordinaire et d'un président, à l'exception de la section du contentieux qui est composée de sept conseillers en service ordinaire et d'un président. Mais la loi du 13 avril 1900 ayant autorisé la division de la section du contentieux en deux sous-sections, un règlement d'administration publique du 16 juillet 1900 a décidé que la section du contentieux se composerait de sept conseillers d'État et d'un président, et qu'un décret désignerait, suivant les nécessités du service, celle des autres sections qui serait composée d'un président et de quatre conseillers seulement.

« Le ministre de la justice a le droit de présider les sections, hormis la section du contentieux » (L. 24 mai 1872, art. 10, § 3). Quant aux autres ministres, ils n'ont « rang et séance » qu'à l'assemblée générale. La loi n'a pas jugé utile de les faire intervenir dans les assemblées de section ; d'ailleurs, ils peuvent toujours demander qu'une affaire soit portée à l'assemblée générale.

Les conseillers en service extraordinaire ne peuvent pas être attachés à la section du contentieux ; mais ils peuvent être attachés à toutes les autres sections, y compris celle de législation.

La loi du 13 juillet 1879 (art. 4, § 4) délègue au président de la République le pouvoir de statuer par un règlement d'administration publique sur l'ordre intérieur des travaux du Conseil, la répartition des membres et des affaires entre les sections, la nature des affaires qui devront être portées à l'assemblée générale, le mode de roulement des membres entre les sections et sur les mesures d'exécution non prévues par la loi.

Il a été statué sur ces divers points par un décret du 2 août 1879 portant règlement intérieur du Conseil d'État. L'article 4 de ce décret, après avoir opéré la répartition des maîtres des requêtes et des auditeurs entre les cinq sections, ajoute : « Néanmoins, cette répartition, dans le cas où les besoins du service le rendraient nécessaire, pourra être modifiée par le vice-président du Conseil d'État sur la proposition des présidents de section. »

534. — *Roulement des membres du Conseil entre les sections.* — « Tous les trois ans, il peut être procédé à une nouvelle répartition des conseillers d'État et des maîtres des requêtes entre les diverses sections. Cette répartition est faite par décret du président de la République en ce qui concerne les conseillers d'État, et par arrêté du ministre de la justice, sur la pro-

position du vice-président et des présidents de section, en ce qui concerne les maîtres des requêtes. En dehors des époques du roulement, les conseillers ne peuvent être déplacés par décret du président de la République que sur leur demande et de l'avis du vice-président du Conseil d'État. Chaque année, au 15 octobre, le ministre de la justice arrête, sur la même proposition, la répartition des auditeurs entre les sections » (R. 2 août 1879, art. 5).

535. — *Remplacements accidentels.* — « Dans le cas où, par suite de vacance, d'absence ou d'empêchement d'un ou plusieurs conseillers d'État, une section ne se trouve pas en nombre pour délibérer, le vice-président du Conseil, de concert avec les présidents de section, la complète par l'appel de conseillers d'État pris dans les autres sections. En cas d'urgence, la décision est prise par le président de la section » (art. 28).

536. — *Ordre intérieur des travaux dans les sections.* — « Il est tenu, dans chaque section, un rôle sur lequel toutes les affaires sont inscrites d'après leur ordre de date. Le président de la section distribue les affaires entre les rapporteurs. Il désigne celles des affaires qui sont réputées urgentes, soit par leur nature, soit par des circonstances spéciales » (art. 8).

« La date de la distribution des affaires, avec l'indication de leur nature, est inscrite sur un registre particulier qui reste à la disposition du président de la section » (art. 9).

« Le secrétaire de chaque section tient note, sur un registre spécial, des affaires délibérées à chaque séance et de la décision prise par la section. Il y fait mention de tous les membres présents » (art. 10).

« En l'absence du président de la section, la présidence appartient à celui des conseillers d'État qui est le premier inscrit sur le tableau » (art. 11).

537. — II. Role des divers membres du Conseil d'État. — Le *garde des sceaux*, ministre de la justice, a le droit de présider soit l'assemblée générale, soit les sections administratives. Il y a voix délibérative toutes les fois qu'il préside. Les *autres ministres* ont voix délibérative à l'assemblée générale, chacun pour les affaires qui dépendent de son ministère (L. 1872, art. 28).

Les *conseillers en service ordinaire* ont voix délibérative, soit à l'assemblée générale, soit dans les sections auxquelles ils appartiennent, soit à l'assemblée du Conseil d'État statuant au contentieux lorsqu'ils sont désignés pour en faire partie. Les *conseillers en service extraordinaire* ont voix délibérative, soit à l'assemblée générale, soit à la section, dans les affaires qui dépendent du département auquel ils appartiennent. Ils n'ont que voix consultative dans les autres affaires. Les *maîtres des requêtes* ont voix délibérative, soit à l'assemblée générale, soit à la section, dans les affaires dont le rapport leur a été confié, et voix consultative dans les autres. Les *auditeurs* ont voix délibérative à leur section et voix consultative à l'assemblée générale, seulement dans les affaires dont ils sont les rapporteurs (art. 11).

« Les conseillers d'État, maîtres des requêtes et auditeurs de 1re classe qui sont nommés à des fonctions publiques, conformément à l'article 3 de la loi du 13 juillet 1879, ont entrée à la section administrative à laquelle

ils appartiennent et à l'assemblée générale. Toutefois les conseillers ainsi nommés à des fonctions publiques ne peuvent prendre part aux travaux du Conseil que dans les conditions prévues pour les conseillers d'État en service extraordinaire par l'article 11 de la loi du 24 mai 1872 » (R. 2 août 1879, art. 3).

« Le *secrétaire général* dirige les travaux des bureaux et tient la plume à l'assemblée générale du Conseil. Il signe et certifie les expéditions des actes, des décrets et des avis du Conseil d'État délivrés aux personnes qui ont qualité pour réclamer, sauf pour les décisions rendues en matière contentieuse. En cas d'absence ou d'empêchement, il est suppléé par un maître des requêtes désigné par le ministre de la justice » (art. 6).

En outre, « le Gouvernement peut appeler à prendre part aux séances de l'assemblée ou des sections, avec voix consultative, les personnes que leurs connaissances spéciales mettraient en mesure d'éclairer la discussion » (L. 1872, art. 14).

« Les présidents de section et les conseillers d'État siègent dans l'ordre du tableau. Le tableau comprend : 1° le vice-président ; 2° les présidents de section ; 3° les conseillers d'État en service ordinaire : 4° les conseillers d'État en service extraordinaire ; 5° les maîtres des requêtes et les auditeurs. Ils y sont tous inscrits dans l'ordre de leur nomination » (R. 1879, art. 26).

## § 2. — Fonctionnement en matière législative et administrative

538. — I. Modes de délibération. — Le Conseil d'État, en matière législative et administrative, délibère de deux manières : en assemblée de sections et en assemblée générale ; mais, dans aucun de ces deux cas, il ne délibère en séance publique.

539. — II. Assemblées de sections. — « Les projets et les propositions de loi renvoyés au Conseil d'État soit par les Chambres, soit par le gouvernement, et les affaires administratives ressortissant aux divers ministères sont répartis entre les quatre sections suivantes : 1° section de législation, de la justice et des affaires étrangères ; 2° section de l'intérieur, des cultes, de l'instruction publique et des beaux-arts ; 3° section des finances, des postes et télégraphes, de la guerre, de la marine et des colonies ; 4° section des travaux publics, de l'agriculture et du commerce. »

« Les projets et les propositions de loi, les projets de règlements d'administration publique et les affaires administratives concernant l'Algérie sont examinés par les différentes sections suivant la nature du service auquel ils se rattachent » (R. 1879, art. 1er).

« Les sections administratives ne peuvent délibérer valablement que si trois conseillers en service ordinaire sont présents. En cas de partage, la voix du président est prépondérante » (L. 24 mai 1872, art 12, § 2).

Dans certains cas, les sections ou réunions de sections délibèrent définitivement sur les affaires qui leur sont soumises ; mais le plus souvent

elles ne font qu'arrêter un projet d'avis et préparer un rapport qui sera porté à l'assemblée générale du Conseil d'État.

« Les décrets rendus après délibération d'une ou plusieurs sections mentionnent que ces sections ont été entendues » (art. 13, § 2).

540. — III. Assemblée générale. — L'assemblée générale du Conseil d'État se compose: du garde des sceaux, ministre de la justice, du vice-président, des ministres, des conseillers d'État en service ordinaire, des conseillers en service extraordinaire, des maîtres des requêtes, des auditeurs et du secrétaire général.

Elle est présidée par le ministre de la justice, et, en son absence, par le vice-président du Conseil d'État ; en l'absence de l'un et de l'autre, par le plus ancien des présidents de section en suivant l'ordre du tableau (art. 4).

« Le Conseil d'État en assemblée générale ne peut délibérer si seize au moins des conseillers en service ordinaire ne sont présents. En cas de partage, la voix du président est prépondérante » (L. 1879, art. 6).

Pendant les vacations, l'assemblée générale ne peut délibérer qu'autant que neuf au moins de ses membres ayant voix délibérative sont présents.

« Les décrets rendus après délibération de l'assemblée générale mentionnent que le Conseil d'État a été entendu » (L. 1872, art. 13, § 1er).

541. — *Affaires portées à l'assemblée générale.* — Les affaires qui doivent être nécessairement portées à l'assemblée générale du Conseil d'État sont énumérées dans le règlement du 3 avril 1886 qui a modifié l'article 7 de celui du 2 août 1879. Toutes les affaires non comprises dans la nomenclature ou pour lesquelles aucune disposition législative ou réglementaire n'exige qu'il soit statué par un *règlement d'administration publique*, ou par un *décret en la forme des règlements d'administration publique*, ou en *assemblée générale du Conseil d'État*, sont seulement soumises aux sections compétentes. Toutefois, doivent également être portées à l'assemblée générale « les affaires qui, en raison de leur importance, sont renvoyées à l'examen de cette assemblée soit par les ministres, soit par les présidents de section, d'office ou sur la demande de la section » (R. 2 août 1879, modif. par R. 3 avril 1886, art. 7, n° 27).

542. — *Ordre intérieur des travaux.* — « Les jours et les heures des assemblées générales sont fixés par le Conseil d'État, sur la proposition du ministre de la justice. En cas d'urgence, le conseil est convoqué par le vice-président » (R. 2 août 1879. art. 13).

« Il est dressé par le secrétaire général, pour chaque séance, un rôle des affaires qui doivent être délibérées en assemblée générale; ce rôle mentionne le nom du rapporteur et contient la notice de chaque affaire, rédigée par le rapporteur » (art. 14).

Le rôle est imprimé et adressé aux conseillers d'État, maîtres des requêtes et auditeurs deux jours au moins avant la séance, avec tous les documents imprimés. Les documents non imprimés sont déposés au secrétariat général le jour où a lieu la distribution du rôle et des impressions, et ils sont tenus à la disposition des membres du Conseil, sauf les cas d'urgence. Le procès-verbal contient les noms des conseillers d'État présents (art. 15-16).

Le président a la police de l'assemblée, il dirige les débats, résume la discussion, pose les questions à résoudre (art. 17).

### § 3. — Fonctionnement en matière contentieuse

543. — I. Observation. — La loi du 24 mai 1872 n'avait établi que deux organes du Conseil d'État en matière contentieuse : la section du contentieux et l'assemblée du contentieux. Par suite du nombre toujours croissant des pourvois portés devant le Conseil, notamment en matière d'élections et de contributions directes ou taxes assimilées, cette organisation a dû subir des modifications successives. D'abord, la loi du 26 octobre 1888 a autorisé la création d'une section temporaire du contentieux. Cette mesure ayant été insuffisante, la loi de finances du 13 avril 1900 (art. 24) a permis le dédoublement de la section du contentieux en deux sous-sections et la loi du 17 juillet 1900 a autorisé un dédoublement semblable pour la section temporaire du contentieux. Il existe donc actuellement sept assemblées investies du pouvoir de rendre des décisions en matière contentieuse. Les quatre sous-sections jugent les affaires ne présentant pas de difficultés sérieuses, la section permanente et la section temporaire jugent les affaires de moyenne importance, et l'assemblée du contentieux juge les affaires les plus importantes.

544. — II. Section du contentieux. — La loi du 13 juillet 1879 (art. 4) avait fixé à sept, y compris le président, le nombre des conseillers d'État composant la section du contentieux. La loi du 13 avril 1900 (art. 24) ayant autorisé la division de cette section en deux sous-sections et laissé à un règlement d'administration publique le soin de statuer sur les mesures d'exécution, le règlement du 16 juillet 1900 a porté à huit, y compris le président, le nombre des membres de la section du contentieux.

Le décret du 2 août 1879 (art. 4) attribue à la section du contentieux un plus grand nombre de maîtres des requêtes et d'auditeurs qu'aux autres sections.

Enfin il existe, dans cette section, un ministère public. Quatre maîtres des requêtes au moins et six au plus sont désignés par le président de la République pour remplir au contentieux les fonctions de commissaire du gouvernement : ils assistent aux délibérations de la section du contentieux (L. 1872, art. 16; R. 16 juill. 1900, art. 8).

« La section du contentieux est chargée de diriger l'instruction écrite et de préparer le rapport des affaires contentieuses qui doivent être jugées par le Conseil d'État » (L. 1872, art. 15). Dans certains cas cependant, elle statue elle-même. « Les affaires pour lesquelles il n'y a pas de constitution d'avocat ne sont portées à l'assemblée publique que si ce renvoi a été demandé par l'un des conseillers d'État de la section ou par le commissaire du gouvernement à qui elles sont préalablement communiquées. Si le renvoi n'a pas été demandé, ces affaires sont jugées par la section du contentieux, sur le rapport de celui de ses membres que le président en a chargé et après les conclusions du commissaire du gouvernement »

(art. 19). Toutefois, il est de jurisprudence que les recours pour excès de pouvoir, les réclamations en matière de pensions et les contraventions de grande voirie, bien que dispensés de constitution d'avocat, soient portés à l'assemblée du contentieux.

545. — III. Section temporaire du contentieux. — Elle est composée d'un président de section et de huit conseillers d'État, pris dans les différentes sections du Conseil, auxquelles ils continuent d'appartenir, et désignés par décret (L. 17 juill. 1900, art. 1er).

Elle comprend donc neuf membres, tandis que la section ordinaire n'en compte de huit. Cette anomalie apparente tient à ce que les membres de la section temporaire, faisant partie d'autres sections du Conseil d'État, il a paru nécessaire de lui attribuer un nombre suffisant de conseillers pour parer aux causes d'empêchement qui pouvaient se produire.

La section temporaire se compose, en outre, de six maîtres des requêtes pris tant dans la section de législation que dans les sections administratives, et de tous les auditeurs de première et deuxième classes attachés à ces sections (D. 4 août 1900, art. 10).

Les fonctions du ministère public sont remplies par les maîtres des requêtes commissaires du gouvernement près la section du contentieux et par quatre commissaires suppléants du gouvernement, lesquels peuvent être choisis parmi les commissaires suppléants près la section du contentieux *(Ib.*, art. 16).

546. — IV. Sous-sections du contentieux. — La loi du 13 avril 1900 (art 24) et celle du 17 juillet de la même année (art. 1er) ont autorisé le gouvernement à diviser la section du contentieux et la section temporaire du contentieux chacune en deux sous-sections « ayant les mêmes pouvoirs que les sections elles-mêmes ». Cette division a été opérée par décrets des 16 juillet et 4 août 1900.

Les deux *sous-sections de la section du contentieux* sont composées : l'une, du président de la section et de trois conseillers ; l'autre, de quatre conseillers, dont l'un désigné par décret, préside cette sous-section.

Les deux *sous-sections de la section temporaire* sont composées chacune de quatre conseillers ; le président de chacune d'elles est désigné par décret. Le président de la section temporaire ne préside que les assemblées de section.

Les fonctions du ministère public sont remplies par les commissaires et commissaires suppléants du gouvernement attachés à chaque section.

Les sous-sections jugent concurremment les affaires d'élections et de contributions directes ou taxes assimilées.

Ces affaires sont réparties, sauf jonction des pourvois connexes, entre la section du contentieux et la section temporaire en nombre égal et alternativement, d'après l'ordre fixé par l'enregistrement des pourvois (D. 4 août 1900, art. 1er).

Le président de chaque section désigne les affaires dont l'instruction ou le jugement doit être réservé à la section et nomme les rapporteurs de ces affaires. Il répartit les autres entre les sous-sections.

Il veille à l'exécution des mesures d'instruction ordonnées par les sous-

sections et signe la correspondance. Il règle le service des commissaires du gouvernement. Le président de chaque sous-section nomme les rapporteurs des affaires distribuées à la sous-section. Les présidents des sections et les présidents des sous-sections arrêtent respectivement le rôle des séances où les affaires seront jugées (D. 16 juillet 1900, art. 3 ; D. 4 août 1900, art. 12).

547. — V. Assemblée du contentieux. — « L'assemblée publique du Conseil d'État statuant au contentieux se compose : 1° du vice-président ; 2° des membres de la section ; 3° de huit conseillers en service ordinaire pris dans les autres sections et désignés par le vice-président du Conseil délibérant avec les présidents de section. Les conseillers adjoints à la section du contentieux ne peuvent y être remplacés que par une décision prise dans la forme qui est suivie pour leur désignation » (L. 1872, art. 17, comb. avec L. 1879, art. 5).

« En l'absence du vice-président du Conseil d'État, la présidence de l'assemblée du Conseil d'État statuant au contentieux appartient au président de la section du contentieux. En cas d'empêchement du secrétaire du contentieux, un secrétaire adjoint peut être désigné par le vice-président du Conseil d'État sur la proposition de la section du contentieux » (Règl. 1879, art. 23).

Les affaires qui doivent être portées à l'assemblée du contentieux sont, en principe, toutes celles pour lesquelles il y a eu constitution d'avocat ou dont le renvoi à cette assemblée a été demandé par l'un des conseillers d'État de la section du contentieux ou par le commissaire du gouvernement chargé de donner ses conclusions.

548. — VI. Nombre de membres nécessaire pour délibérer. — En matière contentieuse, le président n'a pas, comme en matière administrative, voix prépondérante. La loi applique le principe posé par l'article 116 du Code de procédure civile pour les délibérations des tribunaux judiciaires.

La section du contentieux et la section temporaire ne peuvent délibérer que si cinq conseillers au moins, y compris le président, sont présents.

Les sous-sections, tant de la section du contentieux que de la section temporaire, ne peuvent statuer que si trois conseillers au moins sont présents.

Dans les deux cas, si les membres de la section ou de la sous-section ayant voix délibérative se trouvent en nombre pair, le plus ancien des maîtres des requêtes présents est appelé à délibérer (D. 16 juill. 1900, art. 1er et 7 ; D. 4 août 1900, art. 10 et 15).

L'assemblée du contentieux ne peut également délibérer qu'en nombre impair, elle ne décide valablement que si neuf membres au moins ayant voix délibérative sont présents. Pour compléter l'assemblée, les conseillers d'État absents ou empêchés peuvent être remplacés par d'autres conseillers en service ordinaire, suivant l'ordre du tableau (L. 1872, art. 21). Lorsque les membres de l'assemblée délibérant sur une affaire sont en nombre pair, le dernier des conseillers dans l'ordre du tableau doit s'abstenir (L. 1879, art. 5, § 2).

La loi du 24 mai 1872 (art. 20) avait déjà prévu un autre cas d'abstention obligatoire :

« Les membres du Conseil d'État ne peuvent participer au jugement des recours dirigés contre les décisions qui ont été préparées par les sections auxquelles ils appartiennent, s'ils ont pris part à la délibération. »

Pour l'application de cette règle, il faut supposer que l'acte déféré au Conseil d'État avait été accompli après avis de la section compétente. Les deux conseillers faisant partie de cette section et appelés à l'assemblée publique du contentieux ont déjà pu concourir à la préparation de l'acte attaqué, et, s'ils ont pris part à la délibération dans la section administrative, ils ne pourront participer au jugement dans l'assemblée du contentieux. La loi ne dit rien du cas où la décision aurait été préparée en assemblée générale, et dès lors il ne peut y avoir lieu à aucune récusation.

549. — VII. Avocats et huissiers au Conseil. — Près du Conseil d'État sont institués des officiers ministériels dont l'intervention est le plus souvent nécessaire en matière contentieuse ; ce sont les *avocats au Conseil* et les *huissiers au Conseil*.

Les fonctions d'avocat au Conseil d'État créées par le décret du 11 juin 1806, furent réunies à celles d'avocat à la Cour de cassation par l'ordonnance du 8 septembre 1817 qui fixa à soixante le nombre de ces officiers ministériels. Devant le Conseil d'État, les avocats au Conseil sont seuls chargés de faire tous les actes d'instruction et de présenter la défense des parties en instance ; ils ont, de plus, à défaut des parties elles-mêmes, le droit de signer les requêtes et mémoires adressés aux ministères et aux administrations qui en dépendent (D. 22 juill. 1806, art. 44-40). Ils ont la faculté de présenter des successeurs à l'agrément du chef de l'État (L. 28 avril 1816, art. 91).

Les huissiers au Conseil ont le droit exclusif de faire les significations d'avocat à avocat et celles aux parties ayant leur résidence à Paris (D. 22 juill. 1806, art. 51). En outre, depuis que la publicité a été introduite en matière contentieuse, ils sont chargés de maintenir l'ordre et la police des séances publiques. Ils ont aussi le droit de présenter leurs successeurs à la nomination du chef de l'État.

## § 4. — Procédure en matière contentieuse

550. — I. Introduction des instances. — La procédure à suivre devant le Conseil d'État en matière contentieuse a été déterminée par le règlement d'administration publique du 22 juillet 1806. Nous avons à rechercher : 1° dans quelles formes les recours doivent être introduits ; 2° dans quels délais ; 3° quels sont les effets des recours.

551. — *Formes du recours.* — Il faut distinguer entre les pourvois formés par les ministres et les pourvois formés par les « parties », c'est-à-dire par les personnes privées et même par les personnes morales publiques autres que l'État.

Les pourvois formés « sur le rapport d'un ministre » sont introduits

par simple mémoire signé du ministre et adressé au Conseil (R. 1806, art. 15). L'intervention d'un avocat au Conseil d'État n'est pas exigée; mais, en fait, les ministres n'usent que rarement de cette dispense.

Les pourvois formés par les « parties » sont introduits « par requête signée d'un avocat au Conseil ». Le règlement de 1806 (art. 1er) en faisait une règle absolue; mais il y a été apporté quelques exceptions dans le but de faciliter l'accès de la juridiction du Conseil d'État. Sont *dispensés de constitution d'avocat :* 1° les réclamations relatives aux contributions directes et aux taxes assimilées ; 2° les réclamations en matière d'élections des conseils généraux, des conseils d'arrondissement, des conseils municipaux, des maires et adjoints, etc.; 3° les recours en matière de contraventions dont la répression est confiée aux conseils de préfecture ainsi que d'anticipation sur les chemins vicinaux; 4° les recours pour incompétence ou excès de pouvoir, et les recours contre les décisions ministérielles portant refus de liquidation de pensions ou contre les décrets portant liquidation de pensions; 5° les recours formés contre certaines décisions des commissions départementales, soit pour violation de la loi, soit pour excès de pouvoir (L. 10 août 1871, art. 88). Diverses autres dispenses ont été autorisées par des lois récentes, notamment par la loi du 15 juillet 1893 sur la médecine gratuite (art. 33), et par celle du 1er avril 1898 sur les sociétés de secours mutuels (art. 16 et 30). Toutes ces dispenses ne sont que facultatives; les parties peuvent ne pas en user; seulement, dans ces divers cas, les dépens qui auraient pu être évités ne doivent pas être mis à la charge de la partie qui a perdu son procès (C. d'Ét., 16 juin 1874).

Dans les trois premiers cas, le recours peut être déposé soit au secrétariat général du Conseil d'État, soit à la préfecture ou à la sous-préfecture; alors il est marqué d'un timbre indiquant la date de l'arrivée et transmis par le préfet au Conseil d'État. La partie peut exiger un récépissé. Dans les autres cas, il doit être déposé directement au secrétariat du Conseil (L. 22 juill. 1889, art. 61).

La requête doit, dans tous les cas, « contenir l'exposé sommaire des faits et des moyens, les conclusions, les noms et demeures des parties, l'énonciation des pièces dont on entend se servir et qui y seront jointes » (D. 1806, art. 1er). Elle doit être écrite sur papier timbré, sauf les exceptions admises par la loi en matière : 1° de contributions directes ou de taxes assimilées quand la cote est moindre de 30 francs ; 2° de prestations en nature quel qu'en soit le chiffre; 3° d'élections; 4° de recours contre les décisions de la commission départementale dans le cas prévu par l'article 88 de la loi du 10 août 1871 ; 5° de recours contre les décisions portant refus ou retrait d'approbation de statuts de sociétés de secours mutuels.

La requête ainsi que les pièces qui y sont jointes peuvent être accompagnées, en vue des communications, de copies sur papier libre certifiées par les requérants (D. 4 août 1900, art. 19).

552. — *Délai du recours.* — Aux termes de l'article 11 du décret du 22 juillet 1806, le recours au Conseil d'État contre la décision d'une autorité qui y ressortit n'était pas recevable après trois mois du jour où cette

décision avait été notifiée. La loi du 13 avril 1900 (art. 24, § 4) a réduit ce délai à deux mois, « sans qu'il soit dérogé aux dispositions de lois ou de règlements qui ont fixé des délais spéciaux pour les pourvois au Conseil d'État ».

Le délai était déjà de *deux mois* pour les recours formés contre les décisions des conseils de préfecture (L. 22 juill. 1889, art. 57), et contre les décisions des commissions départementales (L. 10 août 1871, art. 88). Il est réduit à *un mois*, quand il s'agit de décisions des conseils de préfecture en matière d'élections municipales (L. 5 avril 1884, art. 40).

Ces délais sont d'ailleurs augmentés, conformément à l'article 73, C. pr. civ., modifié par la loi du 3 mai 1862, lorsque le requérant est domicilié hors de la France continentale (L. 22 juill. 1889, art. 58).

Le point de départ du délai est la notification de la décision attaquée (1). Cependant cette règle souffre quelques exceptions : 1° lorsque le conseil de préfecture a statué en matière répressive, le délai court contre l'administration à partir de la date de l'arrêté (L. 22 juill. 1889, art. 59, § 2) ; 2° en matière d'élections municipales, le délai court également contre le préfet à compter de la date de l'arrêté du conseil de préfecture ; 3° lorsqu'il s'agit d'actes qui ne sont pas susceptibles d'une notification individuelle, comme les règlements de police, le délai du recours pour excès de pouvoir contre ces actes ne court qu'à partir de la publication faite au *Journal officiel* ou au *Bulletin des lois*, pour les actes émanant du chef de l'État ou des ministres, de l'insertion au *Recueil des actes administratifs*, pour les arrêtés préfectoraux, et de la publication effective par voie d'affiches pour les arrêtés municipaux (C. d'Ét., 17 juill. 1885).

Pour faire courir le délai, la notification doit être faite à la partie ou à son mandataire valablement autorisé à la recevoir. Des difficultés s'étaient produites dans les instances contre l'État qui est représenté soit par les ministres, soit par les préfets ; elles ont été tranchées par la loi du 22 juillet 1889 (art. 59, § 1er) : « Le délai du pourvoi court contre l'État ou les administrations représentées par le préfet soit à dater du jour où la notification de l'arrêté a été faite par les parties au préfet, soit à dater du jour où la notification a été faite aux parties par les soins du préfet. »

Toutefois cette disposition, qui déroge au principe général d'après lequel nul ne se forclot soi-même, ne saurait être étendue par voie d'analogie aux instances en matière de contributions directes dans lesquelles la notification de l'arrêté est faite, non par le préfet, mais par le directeur des contributions directes. Dans ce cas, il suffit que le recours soit exercé dans les deux mois de la réception des pièces au ministère des finances ou de la notification faite par le contribuable (C. d'Ét., 13 janv. 1893).

(1) La notification peut être faite en la forme administrative, c'est-à-dire par des agents administratifs revêtus d'un caractère officiel, comme les maires, les commissaires de police, les gardes champêtres, quand elle émane d'une administration publique ; mais elle doit, en principe, être faite par huissier quand elle émane d'une partie privée.

553. — *Effets du recours.* — Les litiges administratifs mettant en jeu l'intérêt public, présentent en général un caractère d'urgence que n'ont pas les litiges civils ; aussi la loi a-t-elle admis, en ce qui concerne l'effet du recours, une règle différente de celle qui existe en matière contentieuse ordinaire : « Le recours au Conseil d'État n'a pas d'effet suspensif, s'il n'en est autrement ordonné (1) » (R. 1806, art. 3, § 1er). En fait, il est rare qu'en présence d'un recours, l'administration ne suspende pas d'elle-même l'exécution de la décision attaquée. Toutefois, dans le cas même où l'exécution serait poursuivie, l'assemblée du Conseil d'État délibérant au contentieux peut, sur le rapport de la section, accorder un sursis à l'exécution (*Ib.*, § 2). De plus, la loi du 24 mai 1872 (art. 24, §§ 3-5), tout en confirmant le principe, permet aux conseils de préfecture de subordonner l'exécution de leurs décisions, en cas de recours, à certaines conditions constitutives de garanties pour la partie qui forme le recours : « Les recours formés contre les décisions des autorités administratives continueront à n'être pas suspensifs. Néanmoins, les conseils de préfecture pourront subordonner l'exécution de leurs décisions, en cas de recours, à la charge de donner caution ou de justifier d'une solvabilité suffisante. Les formalités édictées par les articles 440 et 441 du Code de procédure civile seront observées pour la présentation de la caution. »

554. — II. Instruction des affaires. — L'instruction comprend tout ce qui met l'affaire en état d'être jugée ; elle commence après l'enregistrement de la requête introductive au greffe de la section du contentieux et se poursuit jusqu'au jugement.

Dans les affaires qui sont jugées en séance non publique par la section du contentieux, l'instruction est seulement écrite ; dans celles qui sont jugées en séance publique, elle est en partie écrite et en partie orale.

Dès qu'une affaire est arrivée au greffe de la section du contentieux, le président de la section désigne un rapporteur parmi les conseillers, les maîtres des requêtes ou les auditeurs, suivant l'importance de l'affaire. A partir de ce moment, c'est la section du contentieux qui dirige l'instruction et la suit dans toutes ses phases. « La communication des recours aux parties intéressées et aux ministres, s'il y a lieu, les demandes de pièces, les mises en cause et tous les autres actes d'instruction sont délibérés par la section du contentieux, sur l'exposé du rapporteur. Les décisions relatives aux actes d'instruction sont signées par le président de la section » (R. 1879, art. 19).

555. — *Ordonnance de soit communiqué.* — Après un premier examen de l'affaire par la section, le président signe une ordonnance de *soit communiqué*, pour que la partie adverse puisse être mise en cause. Cette

(1) Par exception, le recours est suspensif : 1° en matière de droits de pâturage et de pacage (Ord. 1er août 1827, art. 117) ; 2° en matière d'élections au conseil d'arrondissement, lorsque le recours est formé par le conseiller élu (L. 22 juin 1833, art. 54) ; 3° en matière d'élections au conseil municipal (L. 5 avril 1884, art. 40) ; 4° en matière de réclamation contre les décisions des commissions départementales sur les objets indiqués aux articles 86 et 87 de la loi du 18 août 1871 (art. 88 de la même loi).

ordonnance doit, à peine de déchéance, être notifiée à l'adversaire, dans le délai de deux mois par le ministère d'un huissier (D. 2 nov. 1864, art. 3). Le même exploit doit contenir copie certifiée conforme de la requête.

Lorsqu'il s'agit d'un pourvoi formé au nom de l'État ou contre l'État, ou d'un recours pour lequel le ministère d'avocat n'est pas nécessaire, il n'intervient pas d'ordonnance de soit communiqué, et la communication de la requête se fait par la voie administrative. Le dossier est transmis au ministre compétent qui l'envoie au préfet, et celui-ci invite les parties à en prendre connaissance dans les bureaux de la préfecture. En matière d'excès de pouvoir, le ministre adresse la communication à l'autorité qui a fait l'acte attaqué en lui demandant des explications, rapports et pièces justificatives; mais c'est à lui seul qu'il appartient de suivre la procédure et de prendre des conclusions.

556. — *Requête en défense et en réponse.* — Les parties qui reçoivent communication du pourvoi doivent « répondre et fournir leurs défenses dans les délais suivants : dans 15 jours, si leur demeure est à Paris ou n'en est pas éloignée de plus de cinq myriamètres; dans le mois, si elle demeure à une distance plus éloignée dans le ressort de la Cour d'appel de Paris ou dans l'un des ressorts des Cours d'appel d'Orléans, Rouen, Amiens, Douai, Nancy, Dijon et Bourges; dans les deux mois, pour les ressorts des autres Cours d'appel en France (et pour la Corse et l'Algérie). A l'égard des colonies et des pays étrangers, les délais sont réglés ainsi qu'il appartiendra par l'ordonnance de soit communiqué. Ces délais commencent à courir du jour de la signification de la requête à personne ou à domicile par le ministère d'un huissier (ou du jour de la communication par voie administrative). Dans les matières provisoires ou urgentes, les délais pourront être abrégés par la *section du contentieux* » (R. 1806, art. 4; L. 11 juin 1859, art. 1er).

« Le demandeur peut, dans la quinzaine après les défenses fournies, donner une seconde requête et le défendeur répondra dans la quinzaine suivante. Il ne peut y avoir plus de deux requêtes de la part de chaque partie y compris la requête introductive » (R. 1806, art. 6). La requête ampliative, lorsqu'il en est produit, se confond avec la requête introductive.

« Lorsque le jugement est poursuivi contre plusieurs parties dont les unes ont fourni leurs défenses et les autres sont en défaut de les fournir, il est statué à l'égard de toutes par la même décision » (art. 7).

On n'a pas à remplir les formalités prescrites par l'article 153 du Code de procédure civile pour le défaut profit-joint.

557. — *Communication au ministre.* — Toutes les contestations portées devant le Conseil d'État, même entre parties privées, touchent par quelque côté à l'intérêt public. Cet intérêt est représenté par le ministre compétent qui doit recevoir communication du dossier pour proposer, soit ses défenses, soit ses observations. En vue de mettre fin aux plaintes qui s'étaient élevées au sujet des retards que les ministres mettaient à répondre à la communication, l'article 8 du décret du 2 novembre 1864 dispose :

« Lorsque les ministres sont appelés à produire des défenses et à présenter des observations sur les pourvois introduits devant le Conseil d'État, la section du contentieux fixe, eu égard aux circonstances de l'affaire, les délais dans lesquels les réponses et observations doivent être produites. » Le décret du 4 août 1900 (art. 18) a donné à cette règle la sanction qui lui manquait : « A l'expiration du délai assigné aux ministres et aux parties pour la production des défenses ou des observations, le Conseil d'État peut statuer. »

558. — *Communication aux avocats des parties.* — Les avocats des parties peuvent prendre communication des productions de l'instance au secrétariat du contentieux sans frais et sans déplacement de pièces, à moins qu'il y en ait minute ou que la partie y consente. Le déplacement ne doit pas excéder huit jours. Dans aucun cas, les délais pour fournir ou signifier requête ne seront prolongés par l'effet des communications (R. 1806, art. 8-01).

559. — *Mesures d'instruction.* — Le Conseil d'État a le droit d'ordonner les mesures qu'il juge propres à l'éclairer, telles que : enquêtes, expertises, auditions de témoins, vérifications d'écritures ou descentes sur lieux. Si, d'après l'examen d'une affaire, il y a lieu d'ordonner que des faits ou des écritures soient vérifiés, ou qu'une partie soit interrogée, *la section du contentieux* désigne un maître des requêtes ou commet sur lieux : elle règle la forme par laquelle il sera procédé à ces actes d'instruction (*Ib.*, art. 14).

Ces mesures sont ordonnées soit par la section du contentieux pendant l'instruction, soit par l'assemblée du contentieux quand l'affaire est portée devant elle. Les formes n'en sont pas tracées par le décret de 1806. Il appartient au Conseil d'État de les fixer lui-même ; mais aucune formalité n'est impérativement exigée à peine de nullité.

« Lorsque la section du contentieux pense qu'il est nécessaire, pour l'instruction d'une affaire dont l'examen lui est soumis, de se faire représenter des pièces qui sont déposées au greffe du conseil de préfecture, le président de la section fait la demande de ces pièces au préfet. Le secrétaire de la section adresse au secrétaire greffier un récépissé des pièces communiquées ; il est fait renvoi du récépissé, lorsque les pièces sont rétablies au greffe du conseil de préfecture » (D. 12 juill. 1865, art. 17).

560. — III. Incidents. — On entend, en général, par incident, toute contestation accessoire qui s'élève au cours d'une instance principale. Nous passerons rapidement sur les divers incidents qui peuvent survenir au cours de la procédure devant le Conseil d'État ; les règles posées à cet égard par le règlement de 1806 ne soulèvent pas de difficultés sérieuses.

561. — *Demandes incidentes.* — On appelle ainsi les demandes nouvelles tendant à modifier l'état des conclusions originaires. Par exemple, le demandeur peut, par une demande incidente, réclamer les intérêts de la somme qui fait l'objet de l'instance ; de son côté, le défendeur peut, au moyen d'une demande reconventionnelle, invoquer à la charge de l'autre partie une obligation devant produire compensation.

Les demandes incidentes sont formées par une requête sommaire dont

le président de la section du contentieux ordonne la communication à la partie adverse qui doit y répondre dans les trois jours de la signification ou tout autre bref délai déterminé. Elles sont jointes au principal pour y être statué par une même décision (R. 1806, art. 18 et 19). Cette décision terminant ainsi deux litiges qui auraient fait l'objet de deux procédures, on comprend que le Conseil d'État n'admette, comme demandes incidentes, que celles qui sont évidemment connexes avec la demande principale.

562. — *Inscription de faux.* — C'est la voie que prend une partie pour faire rejeter du procès, comme fausse ou falsifiée, une pièce produite au cours de l'instance. Celui qui veut s'inscrire en faux doit le déclarer par requête, sur le vu de laquelle le président de la section du contentieux fixe le délai dans lequel la partie qui a produit la pièce sera tenue de déclarer si elle entend s'en servir. A défaut par la partie de répondre, ou si elle déclare qu'elle n'entend pas se servir de la pièce, cette pièce est rejetée. Si, au contraire, la partie déclare qu'elle entend en faire usage, l'assemblée du contentieux décide, d'après l'importance de la pièce dans le procès, s'il y a lieu de surseoir à la décision de l'instance principale jusqu'après le jugement de faux par le tribunal civil, ou de prononcer la décision définitive sans s'arrêter à la demande en inscription de faux (R. 1806, art. 20).

563. — *Intervention.* — Un tiers, étranger à l'instance engagée, peut demander à intervenir aux débats à l'effet de faire prononcer par la même décision sur l'intérêt qu'il a dans l'affaire. La demande en intervention est formée par requête dont le président de la section du contentieux ordonne la communication aux parties pour y répondre dans un délai déterminé. Néanmoins la décision de l'affaire principale qui serait instruite ne pourrait être retardée par une intervention (art. 21).

564. — *Reprise d'instance et constitution de nouvel avocat.* — Nul ne pouvant être jugé sans avoir présenté ses moyens de défense ou sans avoir été mis à même de les présenter, il en résulte que, si dans le cours d'une instance, l'une des parties vient à mourir ou à perdre l'avocat qu'elle avait constitué, la procédure est suspendue par la notification de l'un ou de l'autre de ces faits, jusqu'à la mise en demeure pour reprendre l'instance ou constituer un nouvel avocat, sans que néanmoins la décision d'une affaire en état doive être différée (art. 22 et 23).

565. — *Désaveu.* — On appelle ainsi l'action dirigée par une partie contre un officier ministériel, à l'effet de faire tomber les offres, aveux ou consentement que celui-ci aurait donnés ou acceptés sans pouvoirs ou en excédant les limites de ses pouvoirs. Cette procédure, très rare en général, n'a presque jamais d'application devant le Conseil d'État.

Tels sont les divers incidents expressément prévus par le règlement de 1806; mais le Code de procédure civile en mentionne d'autres, et alors s'élève la question de savoir s'ils sont applicables devant le Conseil d'État. Nous allons les indiquer en continuant l'énumération.

566. — *Récusation.* — Le Code de procédure civile (art. 378-396) permet aux parties d'écarter un juge pour suspicion légale de partialité, lorsque, par exemple, ce juge est parent ou allié de l'une d'elles. Le droit de récu-

sation doit-il être admis devant le Conseil d'État ? La question a été débattue ; mais l'affirmative est généralement adoptée. Pour refuser le droit de récusation, on avait autrefois tiré argument de ce que les conseillers d'État n'étaient pas juges et que leur mission se bornait à soumettre un avis au chef du gouvernement. Mais cet argument ne peut plus être invoqué aujourd'hui que le Conseil d'État statuant au contentieux a un pouvoir propre. La loi du 24 mai 1872 a fait d'ailleurs elle-même une application de la règle dans son article 20 reproduit ci-dessus (n° 548) (1).

567. — *Désistement.* — Tel qu'il est défini par le Code de procédure civile (art. 402 et 403), le désistement est l'acte par lequel les parties consentent à ce que les choses soient remises de part et d'autre au même état qu'elles étaient avant la demande. Lorsque les termes de l'acte n'expriment pas de volonté contraire, le désistement n'éteint que la procédure et laisse subsister le droit. Le Conseil d'État a admis le désistement ; toutefois, à raison de la célérité que requièrent les instances administratives, il exige en général que le désistement porte non seulement sur la procédure, mais encore sur le fond du droit, et qu'il éteigne ainsi définitivement le procès.

568. — *Pourvoi incident.* — En matière civile, lorsque l'une des parties interjette appel d'un jugement, l'autre partie peut également interjeter appel (C. pr. civ., art. 453, § 3). Ce dernier appel, qu'on nomme *appel incident*, peut être formé en tout état de cause, quand même la partie qui le forme aurait signifié le jugement sans protestation. La signification n'était, en effet, qu'une offre conditionnelle ; cette offre ayant été repoussée, il ne faut pas que la partie qui l'avait faite se trouve à la merci de son adversaire. Le Conseil d'État admet qu'un pourvoi incident peut être formé par le défendeur en réponse au pourvoi principal et contre la même décision (C. d'Ét., 17 mars 1876).

569. — IV. Rédaction du rapport. — Communication au ministère public. — Lorsque l'affaire paraît suffisamment élucidée, le rapporteur rédige son rapport ainsi qu'un projet de décision et il en fait le dépôt au secrétariat de la section du contentieux. « Tous les rapports au contentieux doivent être faits par écrit » (L. 1872, art. 15, § 2).

Si l'affaire est au nombre de celles qui doivent être portées à l'assemblée du contentieux, la section, après avoir entendu et discuté le rapport, en arrête les termes et délibère le projet de décision. Alors a lieu, dans les deux cas, la communication au ministère public.

Devant les juridictions civiles, certaines causes seulement sont communiquées au ministère public : ce sont notamment celles qui intéressent l'ordre public, l'État, les départements, les communes et les établissements publics. Devant les juridictions administratives, l'intérêt public est toujours en jeu, et par suite toutes les affaires doivent être communiquées au ministère public. « Le président de la section du contentieux distribue les affaires entre les maîtres des requêtes qui remplissent les fonctions du ministère public » (R. 1879, art. 20).

(1) Mais le renvoi pour cause de suspicion légitime ne peut être demandé devant le Conseil d'État qui est un tribunal unique.

Le rôle du commissaire du gouvernement consiste à donner des conclusions, c'est-à-dire à exposer son opinion sur les questions de fait et de droit et à demander l'application de la loi. Mais, comme l'a fort bien dit M. Aucoc, « il ne faut pas croire que le commissaire du gouvernement soit l'avocat, le défenseur attitré de l'administration. Il est l'avocat impartial et désintéressé de la loi. Il doit demander justice pour tous, sans acception de personnes, pour les particuliers comme pour l'administration. Il doit venir en aide à la bonne cause, de quelque côté qu'elle se trouve ».

570. — V. Jugement des instances. — Après la rédaction du rapport et la communication au ministère public, l'affaire peut, en général, recevoir solution. Lorsque la décision doit être prononcée par la section du contentieux en séance non publique, cette section statue après avoir entendu la lecture du rapport et les conclusions du commissaire du gouvernement. Toutefois la décision doit être lue en séance publique.

La procédure est plus compliquée lorsque la décision doit être prononcée par la section en séance publique ou l'assemblée du contentieux. Le rôle de chaque séance publique est préparé par le commissaire du gouvernement chargé de porter la parole dans la séance ; il est arrêté par le président. Ce rôle imprimé est distribué, quatre jours au moins avant la séance, à tous les conseillers d'État appelés à statuer ainsi qu'aux maîtres des requêtes et auditeurs de la section du contentieux. Il est également remis aux ministres qui ont pris des conclusions et aux avocats dont les affaires doivent être appelées (R. 1879, art. 22 modif. par R. 4 août 1900, art. 3).

Au jour fixé, « le rapport est fait, au nom de la section du contentieux, à l'assemblée publique du Conseil d'État statuant au contentieux » (L. 1872, art. 17). « Après le rapport, les avocats des parties présentent des observations orales. Les questions posées par les rapports sont communiquées, sans déplacement, aux avocats, quatre jours au moins avant la séance. Le commissaire du gouvernement donne ses conclusions dans chaque affaire » (art. 18).

Des règles analogues ont été établies par le décret du 4 août 1900 pour le cas où les sections du contentieux statuent en séance publique.

571. — VI. Forme des décisions. — Les arrêts du Conseil d'État sont rédigés dans une forme analogue à celle des décisions des tribunaux judiciaires ; ils comprennent : 1° les *visas*, 2° les *motifs*, 3° le *dispositif*.

Les *visas* correspondent aux qualités des jugements. « Les décisions du Conseil contiendront les noms et qualités des parties, leurs conclusions et le *vu* des pièces principales » (R. 1806, art. 27), y compris l'énonciation des textes législatifs ou réglementaires dont il est fait application.

Les *motifs* sont les raisons sur lesquelles s'appuie le Conseil pour justifier sa décision. Il n'en est point fait mention dans le règlement de 1806 ; mais la loi du 20 avril 1810 (art. 7) a posé en principe que tout jugement doit être motivé à peine de nullité, et, à mesure que s'est développé le pouvoir juridictionnel du Conseil d'État, les motifs exprimés sous forme de *considérants* ont pris une place de plus en plus grande dans ses décisions.

Enfin, le *dispositif* contient dans des articles distincts toutes les solutions données à l'affaire. C'est la partie capitale de la décision.

Toutes les décisions rendues par l'assemblée du contentieux ou l'une des sections ou sous-sections du contentieux sont lues en séance publique, transcrites sur le procès-verbal des délibérations et signées par le président, le rapporteur et le secrétaire du contentieux. Il y est fait mention des membres ayant délibéré (L. 1872, art. 22).

572. — VII. Exécution des arrêts. — Les décisions du Conseil d'État, étant des jugements, produisent tous les effets attachés aux actes de juridiction en ce qui concerne la chose jugée et les voies d'exécution. Les expéditions qui en sont délivrées sont revêtues de la formule exécutoire. Mais il importe de distinguer entre l'exécution à l'égard des parties privées et l'exécution à l'égard de l'État ou des administrations publiques.

A l'égard des *parties privées*, l'exécution des arrêts du Conseil se poursuit par les voies de droit commun, c'est-à-dire par la saisie-exécution, la saisie-arrêt, la saisie immobilière et même par la contrainte par corps pour le recouvrement des amendes. A ces voies de droit commun, dont l'application est réservée aux tribunaux civils, viennent s'ajouter parfois des voies d'exécution de nature administrative, comme la saisie des cautionnements versés par les entrepreneurs, les comptables, etc.

A l'égard des *administrations publiques* (État, départements, communes et établissements publics), l'exécution ne peut se poursuivre par aucune voie judiciaire. Certaines voies de contrainte administrative existent à l'égard des départements, communes et établissements publics; mais il n'en est pas de même en ce qui concerne l'État. Il y a là des distinctions sur lesquelles nous aurons à revenir.

573. — VIII. Dépens. — Aux termes des articles 130 et 131, C. pr. civ., les dépens doivent être mis à la charge de la partie qui succombe, ou du moins être compensés, si les parties succombent respectivement sur quelques chefs. Cette règle a toujours été appliquée entre les parties privées; mais, pendant longtemps, le Conseil d'État a décidé qu'elle n'était pas applicable à l'État parce que, disait-on, aucune disposition de la loi n'autorisait à prononcer des dépens à la charge des administrations publiques. L'article 42 de la loi du 3 mars 1849 avait rendu applicable au Conseil d'État statuant en matière contentieuse l'article 130 du Code de procédure civile. Mais cette loi ayant été abrogée par le décret législatif du 26 janvier 1852, le Conseil d'État était revenu à son ancienne jurisprudence (C. d'Ét., 4 mai 1861). Le décret du 2 novembre 1864 a de nouveau tranché la question, il dispose (art. 2) que « les articles 130 et 131 du Code de procédure civile sont applicables dans les contestations où l'administration agit comme représentant le domaine de l'État, et dans celles qui sont relatives, soit aux marchés de fournitures, soit à l'exécution des travaux publics, aux cas prévus par l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII ».

Il suit de là que l'État ne peut jamais être condamné aux dépens dans les cas où il agit comme puissance publique, notamment en matière d'excès de pouvoir (C. d'Ét., 22 mai 1896). Par contre, l'État ne peut pas non plus réclamer les dépens aux parties qui succombent, puisqu'il n'expose aucun frais (C. d'Ét., 30 déc. 1897).

574. — IX. Voies de recours. — Les décisions du Conseil d'État peu-

vent être l'objet de recours portés devant le Conseil lui-même. Les recours sont au nombre de trois : l'opposition, la revision, la tierce-opposition.

575. — *Opposition.* — « Les décisions du Conseil d'État, rendues par défaut, sont susceptibles d'opposition. Cette opposition n'est pas suspensive, à moins qu'il n'en soit autrement ordonné. Elle doit être formée dans un délai de *deux* mois à compter du jour où la décision par défaut a été notifiée. Après ce délai l'opposition ne sera plus valable » (R. 1806, art. 29 modifié par D. 2 nov. 1864, art. 4).

Une décision est réputée par défaut lorsque le défendeur, dûment appelé, n'a pas fourni de défenses. Toutefois, lorsque, dans une instance, il y a plusieurs parties ayant le même intérêt et que l'une a comparu alors que les autres ont fait défaut, la décision est réputée contradictoire vis-à-vis de tout le monde. « L'opposition d'une partie défaillante à une décision rendue contradictoirement avec une autre partie, ayant le même intérêt, n'est pas recevable » (R. 1806, art. 31). Le Conseil d'État n'a même pas besoin de rendre le jugement de *défaut profit joint* prévu par l'article 153, C. pr. civ.

L'opposition s'introduit par le dépôt d'une requête. « Si la *section du contentieux* est d'avis que l'opposition doive être reçue, elle fait son rapport à *l'assemblée du Conseil d'État statuant au contentieux* qui remet, s'il y a lieu, les parties dans le même état où elles étaient auparavant. La décision qui aura admis l'opposition sera signifiée dans la huitaine, à compter du jour de cette décision, à l'avocat de l'autre partie » (R. 1806, art. 30).

Cette procédure suppose deux décisions intervenant, l'une sur la recevabilité de l'opposition, et l'autre sur le fond de l'affaire. Mais, dans l'usage, on suit une marche plus rapide. Le président de la section du contentieux ordonne la communication de la requête à la partie qui a obtenu la décision attaquée pour qu'elle réponde tant sur les moyens d'opposition que sur le fond, et il est statué sur le tout par la même décision.

576. — *Revision.* — C'est une voie de recours ouverte contre les décisions contradictoires. On l'appelle aussi *requête civile*, à cause de l'analogie qu'elle présente avec le recours organisé sous ce nom par le Code de procédure civile (art. 480 et suiv.).

Le recours en revision ne peut être exercé que dans trois cas, dont les deux premiers sont indiqués par l'article 32 du règlement de 1806 et le troisième par l'article 23 de la loi du 24 mai 1872 : 1° si la décision a été rendue sur pièces fausses ; 2° si la partie a été condamnée faute de représenter une pièce décisive qui était retenue par son adversaire ; 3° s'il y a eu inobservation des dispositions des articles 15, 17 à 22 de la loi du 24 mai 1872 (C. d'Ét., 1er avril 1884).

L'avocat qui, en dehors de ces trois cas, présenterait requête en recours contre une décision contradictoire s'exposerait à une amende et même, en cas de récidive, à la suspension ou à la destitution (R. 1806, art. 32).

Ce recours doit être formé dans le délai de deux mois à compter du jour de la découverte du fait ou des pièces qui peuvent servir de base à la revision (D. 2 nov. 1864, art. 4). Il est introduit dans les mêmes formes que l'opposition aux décisions par défaut (R. 1806, art. 33).

Lorsque l'arrêt a été l'objet d'un premier recours en revision, il ne peut être l'objet d'un second, même fondé sur une autre cause (art. 36). Toutefois, l'arrêt qui a statué sur le recours pourrait être attaqué par la voie de la revision s'il était entaché des mêmes vices.

577. — *Tierce opposition.* — Cette voie de recours est ouverte aux tiers qui, n'ayant été appelés en cause, ni personnellement ni par leurs représentants, prétendent néanmoins que la décision intervenue est de nature à leur nuire dans son exécution.

Si l'exécution de la décision est poursuivie directement contre ces tiers, ceux-ci peuvent soutenir qu'elle ne leur est pas opposable, sans avoir besoin de recourir à la tierce opposition; mais il est possible que l'exécution, même entre les parties, nuise à des tiers. C'est alors que ceux-ci devront faire réformer la décision par la voie de la tierce opposition.

Aucun délai n'ayant été fixé pour l'exercice de la tierce opposition, on décide généralement qu'elle est recevable à toute époque, à moins que l'arrêt n'ait été exécuté contre les tiers sans protestation ni réserve de leur part. Elle est introduite par requête signée d'un avocat au conseil, et, sur le dépôt de cette requête au secrétariat, il est procédé conformément aux règles ordinaires des recours. La partie qui succombe dans sa tierce opposition est condamnée à 150 francs d'amende, sans préjudice des dommages-intérêts, s'il y a lieu (art. 37-38). Cependant le Conseil d'État ne fait pas toujours application de cette pénalité. On peut en voir un exemple dans un arrêt du 27 mai 1898.

578. — X. Procédure du recours pour excès de pouvoir. — Lorsque le recours pour excès de pouvoir a pris la forme d'un recours contentieux, il a paru nécessaire de le soumettre à certaines règles de procédure. A défaut de texte spécial, on a appliqué le règlement du 22 juillet 1806; mais la nature particulière du recours pour excès de pouvoir est loin de se prêter à l'application de toutes les règles de la procédure ordinaire. Ce recours, en effet, n'est pas un litige entre parties; c'est une action dirigée contre un acte de puissance publique. Il n'y a pas de défendeur dans l'instance, pas de débat contradictoire. C'est le ministre intéressé qui représente le service public et défend seul l'acte attaqué. De là les conséquences suivantes:

1° Les parties intéressées ne sont pas assignées par une ordonnance de *soit communiqué*, mais par de simples communications administratives. — 2° Si ces communications n'avaient pas eu lieu ou si les intéressés mis en cause n'avaient pas fourni de défenses, la décision ne serait pas pour cela rendue par défaut et l'opposition ne serait pas admise. — 3° Les divers incidents de procédure qui supposent l'existence d'un défendeur ne peuvent pas se produire. Le Conseil d'État admet, il est vrai, les personnes qui se prévalent d'un intérêt au maintien des actes attaqués à présenter leurs observations avant le jugement du recours; mais la circonstance que les intéressés n'auraient pas profité de cette faculté d'intervention ne peut leur ouvrir la voie de la tierce opposition pour attaquer des décisions d'annulation rendues définitivement par le Conseil d'État à l'égard de tous (C. d'Ét., 8 déc. 1899).

D'autre part, afin de faciliter l'exercice du recours pour excès de pouvoir, le décret du 2 novembre 1864 (art. 1er) décide que ce recours peut être formé sans intervention d'un avocat au Conseil, et qu'il est jugé sans autres frais que ceux de timbre et d'enregistrement.

Le principal emprunt qui ait pu être fait à la procédure ordinaire est relatif au délai dans lequel le recours doit être exercé.

579. — *Cumul du recours hiérarchique et du recours pour excès de pouvoir.* — Nous avons vu (n° 413) qu'on applique en matière de recours pour excès de pouvoir, le délai de deux mois fixé pour le recours contentieux ordinaire; mais une difficulté s'est présentée dans le cas où le recours au supérieur hiérarchique est ouvert cumulativement avec le recours pour excès de pouvoir.

On a soutenu que, le recours hiérarchique n'étant soumis à aucun délai, la partie intéressée pouvait toujours s'adresser au ministre pour faire annuler un acte du préfet, et, dans les trois mois (aujourd'hui deux mois) de la décision de rejet du ministre, déférer cette décision au Conseil d'État pour excès de pouvoir. Le Conseil d'État avait d'abord admis cette solution par un arrêt du 9 février 1865; mais il en était résulté de véritables abus, et l'on avait vu des recours formés contre des actes administratifs exécutés depuis un demi-siècle.

Dans sa nouvelle jurisprudence admise par arrêt du 13 avril 1881 et confirmée par de nombreux arrêts postérieurs, le Conseil d'État, tout en reconnaissant que le recours peut, au gré des parties intéressées, être formé directement devant lui, ou préalablement porté devant le supérieur hiérarchique de l'autorité dont la décision est attaquée, considère que le recours, dans ce dernier cas, ne saurait être affranchi du délai de deux mois qui lui est imposé lorsque le Conseil d'État est directement saisi, et que, ce délai expiré, l'acquiescement est présumé et l'action en annulation éteinte. Le recours hiérarchique survit néanmoins, mais il subsiste seul. Toutefois, si le recours hiérarchique était exercé dans les deux mois de la décision attaquée, on admet que la partie aurait encore, pour exercer le recours pour excès de pouvoir, deux mois à compter de la décision du ministre, à quelque époque qu'elle ait été rendue (C. d'Ét., 3 fév. 1893).

---

## CHAPITRE IV

### L'ÉTAT PERSONNE MORALE

---

580. — Division. — L'État, en vertu de la personnalité civile qui lui a toujours été reconnue, est investi de droits et soumis à des obligations quant aux biens, de même que les particuliers. Il est propriétaire, créan-

cier, débiteur; il peut intenter les actions que comporte l'exercice de ses droits et défendre à celles qui seraient intentées contre lui. De là quatre sections dans lesquelles nous allons successivement considérer l'État à ces divers points de vue.

## SECTION PREMIÈRE. — L'État propriétaire.

581. — Historique. — Sous l'ancienne monarchie, la personnalité de l'État était absorbée dans celle du souverain. Le domaine de l'État était confondu avec celui du roi sous la dénomination de *domaine de la couronne*, qui se divisait en *grand* et *petit domaine*.

Le petit domaine comprenait les terres vaines et vagues, landes, bruyères, palus, marais, terrains en friche et autres possessions éparses. Les biens de ce domaine, à raison de leur peu de valeur et des difficultés qu'il y aurait eu à les exploiter, étaient aliénables.

Le grand domaine comprenait tous les autres biens immobiliers. En vertu d'une règle, très ancienne dans notre droit public, les biens composant le grand domaine étaient inaliénables et imprescriptibles. Néanmoins, la royauté avait consenti de fréquentes aliénations. Après s'être dépouillée, elle chercha à recouvrer les biens successivement détachés de son domaine. Diverses ordonnances furent rendues à ce sujet; dans celle du 30 juin 1539, François Ier, après avoir rappelé que le domaine de la couronne « est sacré et ne peut tomber en la main des hommes », révoque toutes les aliénations antérieurement faites. Il ne tarda pas à enfreindre lui-même la règle qu'il avait si solennellement proclamée.

Sous Charles IX, l'édit de février 1566, ou édit de Moulins, vint à nouveau régler la situation Aux termes de l'article 1er de cet édit, le domaine de la couronne ne peut être aliéné que dans deux cas: 1° pour apanage des princes mâles de la maison de France, avec retour à la couronne par leur décès sans enfants mâles; 2° pour les nécessités de la guerre; mais, dans ce cas, l'aliénation devait être faite à deniers comptants, et avec faculté perpétuelle de rachat. En vertu de cette dernière clause, les rois consentirent de nombreux engagements du domaine, avec abandon de jouissance, jusqu'à ce que les sommes qu'ils avaient reçues fussent rendues aux créanciers. De là le nom de *domaines engagés* donné aux biens ainsi aliénés, et le nom d'*engagistes* sous lequel on désignait les acquéreurs. On a dit avec raison que la législation domaniale dans notre ancien droit, c'est l'histoire des efforts faits par les rois pour dissiper le domaine et pour le reprendre.

Cette législation appelait une réforme; elle fut faite par la loi des 22 novembre-1er décembre 1790, qui détermine les conditions auxquelles les domaines nationaux peuvent être aliénés et exempte de toute recherche : 1° les contrats d'échange faits régulièrement dans la forme et consommés sans fraude, fiction, ni lésion; 2° les ventes et aliénations pures et simples, sans clause de rachat, même les inféodations, dons et concessions à titre gratuit, sans clause de réversion, *pourvu que la date de ces aliénations à titre*

*onéreux ou gratuit, soit antérieure à l'ordonnance de février 1566*. Développant ce principe, la loi du 14 ventôse an VII déclare que toutes les aliénations intervenues postérieurement à 1566 avec ou sans clause de retour ou réserve de rachat sont et demeurent révoquées. Nous n'entrerons pas dans

DROIT - JURISPRUDENCE - ASSURANCES - LÉGISLATION COLONIALE
DROIT ÉTRANGER - ÉCONOMIE POLITIQUE
SCIENCE FINANCIÈRE - PHILOSOPHIE - SOCIOLOGIE

V. GIARD & E. BRIÈRE
LIBRAIRES-ÉDITEURS
PARIS (5e) — 16, Rue Soufflot et 12, Rue Toullier — PARIS (5e)

ASSORTIMENT COMPLET
(Neuf et d'Occasion)
DES OUVRAGES DE DROIT ANCIENS ET MODERNES
THÈSES DE DOCTORAT EN DROIT
*Collections et Revues de Droit, de Jurisprudence et d'Économie politique*
AUX MEILLEURES CONDITIONS

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE D'ÉCONOMIE POLITIQUE - BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE DE DROIT PUBLIC - BIBLIOTHÈQUE SOCIOLOGIQUE INTERNATIONALE
BIBLIOTHÈQUE SOCIALISTE INTERNATIONALE - BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE DE DROIT PRIVÉ ET DE DROIT CRIMINEL - COLLECTION DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES
COLLECTION DES DOCTRINES POLITIQUES - REVUE DU DROIT PUBLIC ET DE LA SCIENCE POLITIQUE - REVUE INTERNATIONALE DE SOCIOLOGIE
REVUE BIBLIOGRAPHIQUE DES OUVRAGES DE DROIT, DE JURISPRUDENCE, D'ÉCONOMIE POLITIQUE, DE SCIENCE FINANCIÈRE - REVUE DE SOCIOLOGIE, ETC., ETC.
ENCYCLOPÉDIE INTERNATIONALE D'ASSISTANCE, PRÉVOYANCE ET HYGIÈNE SOCIALES.

*Catalogues en distribution*
Impression de Thèses de Doctorat en droit à Prix très modérés
*Achat de Livres et de Bibliothèques d'Ouvrages de Droit*
COMMISSION ✠ (Téléphone 807-43) ✠ EXPORTATION

d'y rentrer par la voie de rachat, droit de reversion ou autrement.

*onéreux ou gratuit, soit antérieure à l'ordonnance de février 1566*. Développant ce principe, la loi du 14 ventôse an VII déclare que toutes les aliénations intervenues postérieurement à 1566 avec ou sans clause de retour ou réserve de rachat sont et demeurent révoquées. Nous n'entrerons pas dans l'examen des difficultés que souleva cette révocation ; elles ont cessé depuis longtemps par l'effet de la loi du 12 mars 1820 qui dispose (art. 9) qu'à l'expiration de trente années à compter de la publication de la loi du 14 ventôse an VII, les domaines provenant de l'État, cédés à titre d'engagements ou d'échange, et qui n'auraient pas été l'objet de recherches sont déclarés propriétés incommutables entre les mains des possesseurs.

### § 1er. — Domaine privé de l'État

582. — I. Condition juridique de ce domaine. — Du jour où la nation rentrait en possession de son patrimoine, le principe de l'inaliénabilité du domaine privé de l'État n'avait plus de raison d'être. Ce principe, qui n'avait été admis qu'à titre de garantie contre un dépositaire inhabile ou infidèle, devait tomber avec la cause qui l'avait fait établir. La loi des 22 novembre-1er décembre 1790 (art. 8) déclare le domaine privé de l'État aliénable, et l'article 36 de la même loi le déclare prescriptible.

Cette règle souffrait cependant deux exceptions : la première résultait de l'article 12 de ladite loi, qui exceptait de l'aliénation les grandes masses de bois et forêts nationales. Mais cette exception a disparu depuis la loi de finances du 25 mars 1817 (art. 143) qui avait affecté tous les bois et forêts à la dotation de la Caisse d'amortissement. La Cour de cassation décide qu'à partir de cette loi *toutes* les forêts nationales sont devenues aliénables et, par suite, prescriptibles (Cass., 27 juin 1854).

Une autre exception avait été faite, postérieurement à la loi de 1790, pour les biens faisant partie de la dotation de la couronne ou *liste civile*. Afin d'empêcher le retour des abus qui s'étaient produits sous l'ancien régime, le sénatus-consulte du 30 janvier 1810 et plus tard la loi de 1832 et le décret du 2 décembre 1852 avaient déclaré ces biens, dont le souverain avait l'usufruit, inaliénables et imprescriptibles tant que durerait l'affectation. Un décret du gouvernement de la Défense nationale du 6 septembre 1870 a décidé le retour au domaine de l'État des biens meubles et immeubles compris sous la désignation de biens de la liste civile. Aujourd'hui, sauf certaines différences que nous aurons à signaler plus tard, à propos du régime forestier, les biens composant le domaine privé de l'État sont dans la même condition juridique que ceux qui sont possédés par des particuliers.

583. — II. Composition du domaine de l'État. — Aux termes de l'article 1er de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790, « le domaine national proprement dit s'entend de toutes les propriétés foncières et de tous les droits réels ou mixtes qui appartiennent à la nation, soit qu'elle en ait la possession et la jouissance actuelles, soit qu'elle ait seulement le droit d'y rentrer par la voie de rachat, droit de réversion ou autrement ». Ces

biens, de même que ceux qui font partie du patrimoine des particuliers, se divisent en immeubles, meubles et biens incorporels.

584. — *Immeubles.* — Parmi les principaux immeubles qui font partie du domaine de l'État, il faut citer : 1° les bâtiments des ministères ou autres administrations de l'État ; 2° les domaines ruraux affermés par l'État ; 3° les sources d'eaux minérales, salines et mines de sel gemme exploitées par l'État ou concédées par lui ; 4° les îles, îlots, atterrissements formés dans les cours d'eau navigables et flottables avec bateaux, trains ou radeaux (C. civ., art. 560) ; 5° les lais et relais de la mer, c'est-à-dire les terrains définitivement abandonnés par la mer et laissés à découvert d'une façon permanente ; 6° les forêts nationales.

585. — *Meubles.* — Les biens meubles de l'État sont : 1° le mobilier et le matériel, les papiers et registres des administrations publiques et des établissements entretenus par l'État ; 2° les livres et objets d'art ou de science renfermés dans les bibliothèques, musées, conservatoires formés et entretenus par l'État avec cette observation toutefois que diverses décisions de jurisprudence classent ces objets dans le domaine public (n° 600) ; les armes confiées à la force publique, les effets d'habillement et toutes les matières déposées dans les arsenaux de l'État.

586. — *Biens incorporels.* — On range dans cette catégorie différents droits dont l'État tire profit en les affermant ou en les concédant. Ce sont notamment : le droit de pêche dans les cours d'eau navigables et flottables, le droit de chasse dans les forêts nationales, les droits de bacs et passages d'eau, etc.

## § 2. — Gestion du domaine de l'État

587. — I. Administrations chargées de cette gestion. — Attribuée d'abord, par la loi des 28 octobre-5 novembre 1899, aux corps administratifs de département et de district, la gestion du domaine de l'État fut transportée par la loi des 18-29 mai 1791 à la régie de l'enregistrement et des domaines pour être exercée sous la surveillance des corps administratifs (L. 19 août-12 sept. 1791, art. 1er).

En vertu de ces textes et par suite des modifications survenues dans l'organisation administrative, elle appartient aujourd'hui à la *Direction générale de l'enregistrement, des domaines et du timbre*, sous la surveillance des préfets et sous l'autorité du ministre des finances. Il y a cependant deux exceptions : la première est relative aux forêts nationales pour la gestion desquelles il existe une administration spéciale, *l'Administration des forêts*, placée autrefois sous la direction du ministre des finances et rattachée, par décret du 14 décembre 1877, au ministère de l'agriculture. La seconde exception concerne les immeubles affectés à un service public. Ces immeubles, bien que ressortissant à l'administration des domaines, sont placés, quant à leur gestion, sous l'autorité du ministre au service duquel ils sont affectés.

588. — II. Acquisitions. — L'État accroît son domaine par des modes

d'acquisition du droit commun et par des modes d'acquisition qui lui sont propres.

589. — *Modes d'acquisition du droit commun.* — Les uns sont à titre onéreux, les autres à titre gratuit.

Les *acquisitions à titre onéreux* sont faites dans des formes différentes suivant qu'il s'agit d'immeubles ou de meubles.

Les *acquisitions d'immeubles* sont autorisées, selon les cas, par une loi, par un décret ou par une décision ministérielle. L'intervention du législateur est toujours nécessaire, sinon pour l'acquisition elle-même, au moins pour l'ouverture du crédit affecté au paiement de la dépense qui doit en résulter. Lorsque l'allocation budgétaire contient désignation spéciale des immeubles à acquérir, il suffit que l'acquisition soit faite par le ministre compétent; mais, si le crédit est ouvert en vue de l'acquisition d'immeubles nécessaires à tel ou tel service sans désignation spéciale de ces immeubles, l'acquisition est faite par décret, lorsqu'elle est relative au service des cultes; dans les autres cas, elle est faite en vertu d'une décision ministérielle, et même lorsque l'acquisition concerne le ministère des travaux publics, elle est autorisée par le préfet dans la limite des crédits ouverts, si le prix n'excède pas 25,000 francs (D. 13 avril 1861, tab. D, n° 15-*a*).

Les contrats d'acquisition peuvent être passés, soit par-devant notaires, soit, en la forme administrative, par le préfet (L. 28 oct.-5 nov. 1790, tit. II, art. 14).

Pour les *acquisitions de meubles*, la loi du 31 janvier 1833 (art. 12) a délégué au pouvoir exécutif le soin de régler les formalités à suivre dans tous les marchés passés au nom de l'État. Une ordonnance royale rendue en exécution de cette loi, le 4 décembre 1836, a été remplacée par un décret du 18 novembre 1882 dont nous aurons plus tard à étudier les dispositions à propos des *Travaux publics*.

Les dons et legs faits à l'État ou aux services nationaux qui ne sont pas pourvus de la personnalité morale sont autorisés par décret du président de la République. S'il y a réclamation des familles, l'autorisation est accordée par décret en Conseil d'État (L. 4 fév. 1901, art. 1er et 7).

590. — *Modes d'acquisition propres à l'État.* — L'État acquiert les *biens sans maître*. Le principe est posé par l'article 713 du Code civil, mais il n'est pas absolu, il doit être entendu avec certaines restrictions.

Le principe s'applique, dans tous les cas, aux immeubles ; il s'applique aussi aux universalités de meubles, c'est-à-dire aux meubles faisant partie de successions en déshérence (C. civ , art. 768). Quant aux meubles considérés individuellement qui pourraient se trouver sans maître, ils appartiennent, suivant certaines distinctions, à l'État ou à l'inventeur. Il en est ainsi notamment pour les *épaves*.

On appelle épaves les choses égarées ou perdues; mais, par extension, on donne aussi ce nom aux choses que la mer rejette sur ses rives. Les épaves sont maritimes, fluviales ou terrestres.

Les *épaves maritimes* comprennent les objets provenant de jets, de bris ou naufrage et les choses du cru de la mer. Parmi ces épaves, les unes sont

entièrement attribuées à l'État, ce sont les navires et autres objets échoués sur la grève, si ces objets ne sont pas réclamés par le propriétaire dans l'an et jour; les autres sont attribuées à l'État pour les deux tiers et à l'inventeur pour un tiers : ce sont, en général, les objets qui ont été trouvés en pleine mer.

Les épaves *fluviales* sont les objets trouvés, soit dans le lit, soit sur le bord des rivières navigables ou flottables. Lorsqu'elles n'ont pas été réclamées dans le délai d'un mois, elles sont vendues et le prix en est acquis à l'État s'il n'a pas été répété par le propriétaire dans le mois qui suit la vente.

Quant aux *épaves terrestres*, elles comprennent toutes celles qui ne sont pas rangées dans les deux autres catégories. Parmi ces épaves, les unes sont attribuées à l'État par des lois spéciales, dans les cas où elles n'auraient pas été réclamées par les propriétaires dans certains délais ; par exemple, les objets déposés dans les greffes à la suite de procès civils ou criminels, les objets déposés sur les bureaux de douane, lazarets, etc.

Nous pouvons mentionner encore l'*Expropriation pour cause d'utilité publique;* mais ce mode d'acquisition de puisssance publique n'est pas exclusivement propre à l'État ; il peut être employé également par les départements et les communes. Nous en ferons plus tard l'objet d'une étude spéciale.

591. — III. Aliénations. — L'aliénation des biens du domaine de l'État peut s'opérer par voie de vente, de concession ou d'échange.

592. — *Vente.* — Aux termes de l'article 8 de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790, la vente des biens immeubles faisant partie du domaine de l'État ne pouvait avoir lieu qu'en « vertu d'un décret formel du Corps législatif sanctionné par le roi, en observant les formalités prescrites ». Toutefois diverses lois vinrent donner au pouvoir exécutif une délégation spéciale pour aliéner les domaines nationaux jusqu'à concurrence de certaines sommes. Cette délégation fut rendue générale par les lois des 15 et 16 floréal an X. A partir de ce moment, le Gouvernement avait toujours procédé aux ventes domaniales sans l'intervention du pouvoir législatif et cette manière de procéder semblait même confirmée par la loi du 18 mai 1850, lorsqu'un projet de loi présenté en 1864 souleva de nouveau la question. Elle fut tranchée par la loi du 1er juin 1864, dont l'article 1er dispose : « Continueront à être vendus aux enchères publiques dans les formes déterminées par les lois des 15 et 16 floréal an X, 1er ventôse an XII et 18 mai 1850, les immeubles domaniaux autres que ceux dont l'aliénation est régie par des lois spéciales. Toutefois l'immeuble qui, en totalité, est d'une valeur estimative supérieure à *un million*, ne pourra être aliéné, même partiellement ou par lots, qu'en vertu d'une loi. »

Quels sont les biens domaniaux dont l'aliénation *est régie par des lois spéciales ?* Ce sont d'abord les forêts nationales. De tout temps elles ont constitué une propriété *sui generis* non soumise au droit commun des aliénations du domaine de l'État, à raison de l'intérêt qui s'attache à leur conservation. La disposition qui les déclarait inaliénables et imprescriptibles a été abrogée par la loi du 25 mars 1817 ; mais elles sont toujours restées sous l'application de l'article 8 de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790 et, par suite, elles ne peuvent être aliénées qu'en vertu d'une loi.

D'autre part, la nature de certains immeubles a déterminé le législateur à conférer au gouvernement le droit de les aliéner en vertu d'autorisations permanentes. De ce nombre sont: les lais et relais de la mer, les marais, les atterrissements, les terrains retranchés de la voie publique par suite d'alignement (L. 16 sept. 1807, art. 41 à 53); les terrains dépendant d'anciennes routes ou chemins (L. 20 mai 1836, art. 4; L. 24 mai 1842); les terrains à aliéner pour cause d'utilité publique ainsi que ceux qui sont acquis pour travaux d'utilité publique et qui n'ont pas reçu cette destination (L 3 mai 1841, art. 13, 60 et suiv.). Nous reviendrons sur ces divers points en étudiant la législation spéciale qui les concerne.

En principe, les ventes de biens compris dans le domaine aliénable doivent avoir lieu aux enchères avec publicité et concurrence. Il est procédé à la vente par le préfet, substitué, par la loi du 28 pluviôse an VIII, aux administrations départementales que la loi du 16 brumaire an V avait investies de cette attribution; mais l'administration des domaines doit concourir à ces aliénations et son intervention est indispensable à leur validité. Le préfet peut déléguer le sous-préfet de l'arrondissement ou le maire de la localité pour passer l'acte en son lieu et place.

Lorsque des *meubles* dépendant du domaine sont susceptibles d'être vendus, la vente est faite, en principe, aux enchères, après affiches. Un arrêté du Directoire exécutif du 23 nivôse an VII a confié aux agents des domaines la mission de procéder à cette vente; le préfet n'intervient que pour en fixer la date.

593. — *Concession.* — A la différence de la vente, la concession transfère *gratuitement* la propriété d'un immeuble de l'État soit à une administration publique, soit à un établissement public. Elle doit être autorisée par une loi, quelle que soit la valeur des immeubles à aliéner; la loi du 1er juin 1864 ne vise, en effet, que les ventes proprement dites.

Sous le premier Empire, de nombreuses concessions de biens de l'État ont été faites, dans l'intérêt des services publics, en vertu de décrets qui sont considérés comme ayant force législative. C'est ainsi qu'un décret du 9 avril 1811 a concédé aux départements et aux communes la propriété des édifices occupés pour le service de l'administration, des cours et tribunaux et de l'instruction publique.

Nous avons vu (nos 395 et suiv.) que la jurisprudence reconnaît à la concession le caractère de contrat administratif, et décide que les difficultés auxquelles elle peut donner lieu échappent à la compétence judiciaire et rentrent dans la compétence administrative (Confl., 12 déc. 1874; Cass., 18 février 1896).

594. — IV. ÉCHANGE. — L'échange constitue à la fois un mode d'acquérir et un mode d'aliéner. A raison du second caractère, l'échange d'immeubles appartenant à l'État doit être autorisé par une loi. Une première dérogation a été apportée à cette règle pour les échanges qui peuvent avoir lieu entre les propriétaires de terrains à occuper pour des parties de routes neuves et l'État propriétaire des terrains de la route abandonnée. Aux termes de la loi du 20 mai 1836, article 4, l'acte d'échange devait être soumis à l'approbation du ministre des finances. D'après l'article 3

et le tableau C, n° 6, du décret du 13 avril 1861, les préfets statuent définitivement en conseil de préfecture, sur l'avis de l'administration des domaines.

Une deuxième dérogation résulte de l'article 6 de la loi du 6 décembre 1897 : lorsque la valeur d'un immeuble domanial cédé à titre d'échange ne dépasse pas 50,000 fr., l'autorisation de passer acte est donnée par le ministre des finances et l'acte est définitivement ratifié par décret en Conseil d'État. Mais il n'est rien innové en ce qui concerne le domaine forestier.

595. — V. Baux. — La loi des 28 octobre-5 novembre 1790 (tit. II, art. 1er) dispose que *l'administration* ne pourra régir par elle-même ou par des préposés quelconques les biens nationaux, mais qu'elle sera tenue de les affermer. Cette règle a été tempérée par la loi des 19 août-12 septembre 1791 qui porte (art. 8, § 2) que « dans les cas où quelques objets ne pourraient être affermés, ils seront régis de la manière qui sera jugée la plus avantageuse par le département (le *préfet*), sur la proposition de la régie et l'avis du district (le *sous-préfet*) ».

La location des biens de l'État doit avoir lieu, en principe, par la voie des enchères. Les enchères sont reçues par le préfet ou, sur sa délégation, par le sous-préfet ou le maire. Les baux amiables de biens de l'État peuvent être consentis pour une durée maxima de dix-huit années. L'autorisation est donnée suivant la durée et le prix du bail, par les directeurs des domaines, le directeur général ou le ministre des finances (L. 6 déc. 1897, art. 7).

Le ministère des notaires n'est pas exigé (L. 28 oct.-5 nov. 1790. tit. II, art. 13 et 14). Le procès-verbal d'adjudication ou le bail amiable, signé par le préfet ou son délégué et par l'adjudicataire ou le preneur, emporte exécution parée. L'article 14 de la loi précitée ajoute que les actes passés en la forme administrative et notamment les baux « emportent hypothèque ».

Suivant certains auteurs, cette dernière disposition aurait été complètement abrogée par la loi du 11 brumaire an VII (art. 56), confirmée par le Code civil, et les actes dont il s'agit ne seraient pas même susceptibles de contenir une stipulation d'hypothèque. D'après une autre opinion, qui nous paraît préférable, les actes passés en la forme administrative n'emportent plus hypothèque de plein droit depuis que cet effet a été enlevé aux actes notariés par la loi du 11 brumaire an VII, mais, de même que les actes des notaires auxquels ils sont assimilés par la loi de 1790, ils peuvent contenir des stipulations d'hypothèque.

596. — VI. Affectation. — C'est un *acte de puissance publique* qui confère à un service public ou d'utilité publique la jouissance d'un bien de l'État.

Lorsque l'affectation est faite à un service de l'État, elle ne contient aucun élément contractuel. Aux termes de l'ordonnance du 14 juin 1833, elle s'opère par actes du pouvoir exécutif concertés entre le ministre des finances et le ministre préposé au service public auquel les biens sont affectés.

Au contraire, lorsque l'affectation est faite par l'État au profit d'un

département, d'une commune, d'un établissement public ou d'utilité publique, ou même d'un particulier, il existe un élément contractuel. L'acte d'affectation n'en reste pas moins révocable; il ne peut créer des droits acquis au profit de l'affectataire, et l'autorité qui a fait l'affectation reste libre de revenir sur son acte et de prononcer la désaffectation (C. d'Ét., 27 avril 1888). Mais des obligations peuvent avoir pris naissance, notamment en ce qui concerne les impenses faites sur l'immeuble. A raison de cet élément contractuel, les affectations constituent, ainsi que nous l'avons déjà dit (n° 396), des contrats administratifs et, par suite, la juridiction administrative est seule compétente pour interpréter l'acte d'affectation ou de désaffectation, en apprécier la validité, et déterminer les droits et obligations qui en dérivent (Confl. 14 avril 1883).

## § 3. — Domaine public national

597. — I. Condition juridique de ce domaine. — A la différence des biens du domaine privé de l'État, les biens composant le domaine public « ne sont pas susceptibles d'une propriété privée » (L. 22 nov-1er déc. 1790, art. 2). On a soutenu que l'État lui-même n'a pas sur les biens du domaine public national un véritable droit de propriété, mais plutôt un droit de garde et de conservation ou de surintendance. Cette opinion est contredite par les travaux préparatoires de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790. Le législateur a maintes fois affirmé le droit de propriété de la nation sur les portions du territoire qui par leur nature ou leur destination ne peuvent appartenir à personne en particulier. Toutefois, c'est une propriété soumise à un droit de puissance publique, et les biens qui la composent sont placés hors du commerce; ils sont inaliénables et imprescriptibles, non seulement quant à la pleine propriété, mais encore quant à tous les démembrements de la propriété, tels que les droits d'usufruit, d'usage, de servitude, etc.

Cependant le principe de l'inaliénabilité du domaine public n'est pas un obstacle absolu à ce que des droits de propriété ou d'autres droits réels aient pu être constitués, dans le passé, sur des dépendances du domaine public. La jurisprudence du Conseil d'État admet à cet égard deux exceptions :

La première est relative aux *concessions antérieures à 1566*. Nous avons vu que le principe de l'inaliénabilité du domaine de la couronne et, par suite, du domaine public qui en faisait partie, n'a été définitivement consacré qu'à partir de l'édit de Moulins du 12 février 1566. Les concessions qui avaient été faites antérieurement à cet édit doivent donc être respectées (C. d'Ét., 11 avril 1863).

La seconde exception est relative aux *ventes nationales consenties après 1789*. Les ventes de biens nationaux provenant de l'ancien domaine de la couronne, du clergé et des émigrés ont été déclarées inviolables par les constitutions de l'an III et de l'an VIII ainsi que par la charte de 1814. Or le principe de l'inviolabilité de ces ventes ne comporte pas d'exception; il doit, par conséquent, s'appliquer même lorsque ces ventes ont compris

des dépendances du domaine public (C. d'Ét., 17 déc. 1857; Cass., 21 nov. 1881).

Le principe de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité du domaine public n'est d'ailleurs admis, dans notre législation, qu'à raison de l'affectation à l'usage public des biens qui le composent et, par suite, il ne s'applique plus dès que cette affectation vient à cesser. Pour les biens faisant partie du domaine public naturel, comme les rivages de la mer, l'affectation cesse par le travail de la nature elle-même; c'est ce qui se produit lorsque la mer en se retirant, laisse complètement à sec des terrains qu'elle recouvrait autrefois dans les hautes marées. L'autorité publique peut constater le fait, mais elle ne le crée pas. Au contraire, pour les biens faisant partie du domaine public artificiel, c'est-à-dire créé par la main de l'homme (routes, canaux, etc.), l'affectation ne commence et ne cesse que par la volonté de l'autorité publique, soit en vertu d'une déclaration expresse de *classement* ou de *déclassement*, soit tout au moins en vertu de circonstances de fait qui impliquent la volonté non douteuse de l'administration, comme l'usage prolongé d'une rue, l'abandon d'un chemin et sa mise en culture (Cass., 27 nov. 1861).

598. — II. Biens du domaine public national. — Lors de la rédaction du Code civil, l'expression *domaine public* n'avait pas encore le sens spécial qui lui a été attribué depuis; elle était employée comme synonyme de *domaine national*. Dans la législation de l'époque, on appelle *domaine public* « les biens dont l'État a tout à la fois la propriété et la jouissance ». Quoi qu'il en soit, c'est dans les art. 538 et 540, C. civ., qu'on trouve l'énumération des biens composant le domaine public national.

« Art. 538. Les chemins, routes et rues à la charge de l'État, les fleuves et rivières navigables ou flottables, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades, et généralement toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée, sont considérées comme des dépendances du domaine public. »

« Art. 540. Les portes, murs, fossés, remparts des places de guerre et forteresses, font aussi partie du domaine public. »

Remarquons d'abord que l'article 538 comprend à tort dans l'énumération les « lais et relais de la mer ». L'article 41 de la loi du 16 septembre 1807, sur le dessèchement des marais, autorise le gouvernement à les concéder, c'est-à-dire à les aliéner. Étant aliénables, ils sont également prescriptibles, et, par suite, c'est avec raison que nous les avons classés dans le domaine privé de l'État.

On peut distinguer les dépendances du domaine public suivant la nature et le caractère des biens qui y sont compris, en trois catégories : le domaine public *maritime fluvial*, et *terrestre*.

599. — *Domaine public maritime*. — Cette partie du domaine public comprend :

1° Les *rivages de la mer*. La mer n'appartient à personne; c'est une chose *nullius*. Quant aux rivages de la mer, ils font partie du domaine public national. Cette règle était nécessitée par le double intérêt de la navigation et de la pêche maritime.

Il faut assimiler aux rivages de la mer, les rivages des étangs salés qui existent sur les bords de la Méditerranée lorsqu'ils sont en communication directe et permanente avec la mer (Cass., 22 nov. 1865), à moins que des particuliers n'aient acquis sur ces étangs des droits privés à une époque où le domaine public a pu être valablement aliéné (Cass., 22 déc. 1860).

2° Les *ports, havres et rades*. Ce sont alors de véritables portions de mer ou de fleuve qui sont considérées comme dépendances du domaine public ; peu importe d'ailleurs qu'elles soient appropriées naturellement aux besoins de la navigation ou qu'elles n'aient reçu cette appropriation que par la main de l'homme.

600. — *Domaine public fluvial*. — Il comprend, en premier lieu, les *fleuves* et *les rivières navigables et flottables*. Un cours d'eau est réputé navigable, lorsqu'il est susceptible d'une navigation continue. Il est flottable seulement lorsque, sans pouvoir servir à une navigation proprement dite, il peut être utilisé pour faire flotter régulièrement des bois par *trains ou radeaux;* mais on ne comprend pas sous la dénomination de rivières flottables, celles qui ne sont susceptibles que de flottage à *bûches perdues*, c'est-à-dire en jetant les bûches au fil de l'eau qui les entraîne par son courant (Av. C. d'Ét., 21 fév. 1822). Ces derniers cours d'eau ne font donc pas partie du domaine public.

Le domaine public fluvial comprend, en second lieu, les *canaux de navigation*. Bien que l'article 538, C. civ., ne parle pas des canaux, il ne faut pas hésiter à les classer dans le domaine public lorsqu'ils sont établis, non en vue d'un usage privé tel que l'irrigation des propriétés particulières, mais en vue de l'usage public que comporte la navigation. Il en est ainsi alors même qu'ils ont été construits aux frais de particuliers ou de compagnies qui les exploitent en vertu de concessions régulières.

En Algérie et dans les colonies, tous les cours d'eau sans distinction font partie du domaine public (L. 16 juin 1851 ; Cass., 22 mai 1878). Cette règle a été édictée en vue de la conservation des eaux dans les pays où cet élément n'existe pas en quantité surabondante.

601. — *Domaine public terrestre*. — Cette partie du domaine public national embrasse :

1° Les *routes nationales* et les *rues* des villes, bourgs ou villages qui leur font suite, ainsi que les monuments construits sur leur parcours, arcs de triomphe, statues, fontaines, etc. (C. civ., art. 538) ; les *chemins de fer* d'intérêt général, alors même qu'ils ont été concédés à des compagnies (L. 15 juill. 1845).

2° Le *domaine militaire* comprenant non seulement « les portes, murs, fossés, remparts des places de guerre et des forteresses », ainsi que le porte l'article 540, C. civ., mais encore tous les ouvrages se rattachant directement au système des fortifications et dont une énumération assez complète est donnée par la loi des 8-10 juillet 1790 concernant le classement des places de guerre et postes militaires.

3° Les *églises métropolitaines* et *cathédrales* mises à la disposition des évêques par l'article 12 du Concordat de 1801. Elles étaient déjà dans l'ancien droit considérées comme placées hors du commerce et leur affectation à

l'usage public suffit pour les faire ranger dans le domaine public national.

4° Les *bibliothèques et musées nationaux*, pour les monuments ou autres immeubles qui en dépendent, et même pour les livres, documents, tableaux, statues ou autres objets mobiliers qui y sont placés. La jurisprudence a depuis longtemps décidé que ces objets, à raison de leur affectation à l'usage public, profitent du bénéfice de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité (Dijon, 3 mars 1886 ; Lyon, 10 juill. 1894 ; Cass., 17 juin 1896).

5° *Les monuments* et *objets d'art classés comme ayant un intérêt historique et scientifique.* — La loi du 30 mars 1887 (art. 10) déclare inaliénables et imprescriptibles les « objets classés et appartenant à l'État ». Bien que cette disposition soit placée dans le chapitre consacré aux objets mobiliers, elle est générale et s'applique à plus forte raison aux immeubles classés. La loi ne dit pas, il est vrai, que ces objets font partie du domaine public ; mais peu importe, puisqu'elle leur attribue les deux caractères essentiels de la domanialité publique.

602. — *Question controversée.* — L'article 540 du Code civil ou plutôt la loi des 8-10 juillet 1790, classant dans les dépendances du domaine public des constructions affectées non à l'usage public, mais à un *service public*, faut-il en tirer la conséquence que la domanialité publique s'étend même aux édifices et bâtiments affectés à un service public ?

Suivant une première opinion, pour qu'un immeuble puisse être considéré comme dépendance du domaine public, il suffit qu'il présente l'un ou l'autre de ces deux caractères : l'affectation à l'usage public ou l'affectation à un service public. Ainsi, feraient partie du domaine public national les palais affectés aux services du chef de l'État, de la Chambre des députés, du Sénat et des divers ministères. A l'appui de cette opinion, on dit que le motif pour lequel les biens compris dans l'énumération donnée par l'article 540 sont classés dans le domaine public, c'est leur destination à un service qui intéresse tout le monde ; or, les biens que nous venons d'indiquer présentant le même caractère, ont droit à la même protection. C'est leur destination qui, dans les deux cas, les rend incompatibles avec l'idée de propriété privée.

Suivant une autre opinion qui nous paraît préférable, le domaine public comprend de plein droit tous les immeubles affectés à l'usage public, mais il ne comprend les biens affectés à un service public qu'autant qu'il y a un texte spécial. En effet, l'article 538, après avoir énuméré diverses dépendances du domaine public, se termine par une formule générale qui comprend « toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles de propriété privée » ; or cette formule se réfère exclusivement aux biens qui viennent d'être énoncés, et nous avons vu que le caractère commun de ces biens consiste dans l'affectation à l'usage public. Puis vient l'article 540 qui fait entrer dans le domaine public des biens qui sont seulement affectés à un service public. Le soin que le législateur a pris d'en faire mention dans un article séparé indique qu'ils constituent une exception au principe général.

603. — III. Administration du domaine public national. — A raison de l'affectation du domaine public à l'usage de tous, l'autorité adminis-

trative exerce, sur les dépendances de ce domaine, un véritable droit de puissance publique, et non pas seulement un simple pouvoir de gestion comme sur les biens du domaine privé. Nous allons exposer les règles concernant : 1° la conservation du domaine public ; 2° sa délimitation ; 3° les concessions ou autorisations dont il peut être l'objet.

604. — *Conservation.* — Aux termes de l'article 2 (section III) de la loi des 22 décembre 1789- 8 janvier 1790, « les administrations de département sont chargées, sous l'*autorité* et l'*inspection du roi*, comme chef suprême de la nation et de l'administration générale du royaume, de toutes les parties de cette administration, notamment de celles relatives.....; 5° à la conservation des propriétés publiques; 6° à celles des rivières, chemins et autres choses communes ». Ce texte attribue donc à l'autorité administrative seule la garde et la conservation des biens composant le domaine public. Chacun des ministres est chargé, suivant la nature de ses attributions, de veiller à la conservation des dépendances du domaine public relevant de son ministère. Dans chaque département, le préfet est, sous l'autorité du ministre compétent, chargé de pourvoir aux diverses mesures de conservation.

605. — *Délimitation.* — Du principe que l'autorité administrative est chargée de la garde et de la conservation du domaine public, on a tiré la conséquence qu'elle est investie du droit de délimiter ce domaine, c'est-à-dire de déterminer les limites qui le séparent de la propriété privée. La délimitation du rivage de la mer est faite par décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique (D. 21 fév. 1852, art. 5); celle des cours d'eau navigables et flottables, des canaux, ports, routes et chemins de fer est faite par arrêtés préfectoraux, en vertu de l'article 2 précité de la loi des 22 déc. 1789-8 janv. 1790 complété par l'article 36 de la loi du 8 avril 1898. Enfin, pour le domaine militaire, il existe un système spécial de bornage organisé par le décret du 10 août 1853.

D'après quelles règles doit être opérée cette délimitation?

En ce qui concerne le domaine public *naturel* (rivages de la mer, lit des cours d'eau navigables), l'autorité publique ne peut pas créer des limites, elle ne peut que les constater telles qu'elles résultent de l'état naturel des lieux. Les actes de délimitation sont donc essentiellement déclaratifs de domanialité publique. De longs dissentiments ont existé entre les tribunaux judiciaires et l'autorité administrative au sujet des effets de cette délimitation. Nous exposerons les règles qui ont été admises par la jurisprudence en étudiant la matière des *rivages de la mer* et surtout celle des *cours d'eau navigables et flottables.*

Lorsqu'il s'agit du domaine public *artificiel*, c'est-à-dire d'ouvrages faits de main d'homme, tels que les routes, rues, chemins de fer, canaux, etc., les limites sont déterminées par les actes de l'autorité administrative qui fixent l'emplacement et les dimensions des ouvrages. Les actes de délimitation postérieurs sont, en principe, simplement déclaratifs ; ils doivent se conformer aux limites primitivement fixées. S'il y a lieu d'étendre le domaine public, il sera nécessaire de recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique. Cependant deux catégories d'actes sont attributifs

de domanialité publique sans expropriation préalable : 1° les plans généraux d'alignement (L. 16 sept. 1807, art. 52); 2° les décisions du conseil général ou de la commission départementale portant reconnaissance et fixation de la largeur des chemins vicinaux (L. 21 mai 1836, art. 15).

606. — *Concessions sur le domaine public.* — Le principe de l'inaliénabilité du domaine public ne fait point obstacle à ce qu'il soit l'objet de certaines concessions ou autorisations accordées gratuitement ou moyennant une redevance. Mais ces concessions sont subordonnées à l'intérêt général ; elles ne doivent être consenties que dans la mesure compatible avec la destination du domaine public, et, d'autre part, elles sont essentiellement précaires et révocables. Leur suppression peut toujours être exigée, lors même qu'elle n'aurait pas été réservée par l'administration, et le concessionnaire n'a le droit de réclamer aucune indemnité. Cependant il ne s'ensuit pas que l'administration puisse arbitrairement et sans motif retirer une concession qu'elle a accordée. Le retrait qui ne serait pas justifié par l'intérêt général pourrait être l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État (C. d'Ét., 21 mars 1873).

Le droit pour l'administration d'accorder, moyennant une redevance, des concessions temporaires sur le domaine public est consacré en termes formels par divers textes de loi. Ainsi, pour le domaine fluvial, l'article 8 de la loi du 16 juillet 1840, reproduit chaque année dans la loi de finances, porte : « Continuera d'être faite, conformément aux lois existantes, la perception des redevances pour permissions d'usines et de prises d'eau temporaires, toujours révocables sans indemnité sur les canaux et rivières navigables. » Des doutes s'étaient élevés au sujet du domaine maritime; ils ont été tranchés par l'article 2 de la loi de finances du 20 décembre 1872, qui a « autorisé au profit de l'État la perception de redevances, à titre d'occupation temporaire ou de location des plages et de toutes autres dépendances du domaine maritime ».

D'autre part, la loi du 5 avril 1884 (art. 98) autorise les *communes* à percevoir des droits de stationnement sur les voies publiques, ports, ou quais fluviaux, et autres lieux publics dépendant du domaine public de l'État, lorsque l'administration a reconnu qu'il n'en résultera aucune gêne pour la navigation, la circulation et la liberté du commerce. Cette attribution a été faite aux communes comme compensation des dépenses qui leur incombent pour le nettoiement de ces voies publiques.

## SECTION II. — L'État créancier.

607. — I. Sources des créances de l'État. — Parmi les créances de l'État, les unes dérivent des mêmes causes que celles des particuliers, c'est-à-dire de contrats, de quasi-contrats, de délits et de quasi-délits, les autres résultent de l'application de la loi et notamment des lois d'impôts.

Les créances résultant de ces diverses causes sont régies par les principes du droit commun, sauf un certain nombre de dispositions excep-

tionnelles édictées en vue de donner à l'État des garanties encore plus grandes que celles dont jouissent les particuliers.

En ce qui concerne les créances nées de quasi-délits, on s'est demandé si les administrateurs peuvent être rendus responsables envers l'État, des fautes qu'ils auraient commises dans l'exercice de leurs fonctions. Cette responsabilité ne saurait être réglée par les principes du Droit civil qui s'appliquent seulement aux rapports entre particuliers, et comme on ne trouve aucune disposition de loi proclamant le principe de la responsabilité des administrateurs, il faut en conclure que le droit de l'État d'obtenir, à titre de dommages-intérêts, réparation pécuniaire des fautes commises par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, ne saurait s'exercer que dans les cas spéciaux, prévus et réglés par des dispositions législatives formelles (Av. sect. fin. C. d'Ét., 21 juin 1885).

Ces cas d'ailleurs ne sont pas nombreux, on n'en peut guère citer que deux : le premier concerne les officiers de l'intendance qui sont pécuniairement responsables de tout paiement et de toute fourniture qu'ils auraient autorisés contrairement aux lois et règlements (L. 28 niv. an III); le second cas est relatif aux généraux commandant les corps d'armée et les directeurs des services placés sous leurs ordres, pour les dépenses non prévues par les lois et règlements, engagées en cas d'urgence ou de force majeure (L. 16 mars 1882, art 11).

608. — II. Voies d'exécution propres a l'État. — En principe, aucune voie d'exécution forcée ne peut être pratiquée à l'égard d'un débiteur qu'en vertu d'un titre exécutoire. L'État, lorsqu'il agit pour ses intérêts pécuniaires, est assimilé à cet égard aux particuliers. Cependant cette règle souffre exception l'orsque l'État agit pour le recouvrement des impôts, des amendes ou des débets de deniers publics. Il peut, dans ces divers cas, émettre des rôles exécutoires, décerner des contraintes administratives ou prendre des arrêtés de débet et, spécialement en matière d'impôts, il jouit de privilèges dont nous aurons à nous occuper plus tard.

609. — *Rôles exécutoires.* — Les contributions directes et les taxes assimilées à ces contributions sont perçues en vertu de *rôles* ou états nominatifs qui, après avoir été rendus exécutoires par le préfet, forment titre contre le contribuable. Il en résulte que celui-ci, lorsqu'il veut réclamer, doit prendre l'initiative, et, comme cette réclamation est dirigée contre le rôle, acte administratif, elle doit être portée devant la juridiction administrative, c'est-à-dire devant le conseil de préfecture, sauf appel au Conseil d'État.

610. — *Contraintes administratives.* — On appelle ainsi les mandements décernés contre les redevables par les préposés des diverses administrations financières. Les contraintes décernées pour le recouvrement des impôts indirects ne sont exécutoires qu'après avoir été visées par l'autorité judiciaire. En vertu de ces contraintes, l'État peut procéder immédiatement aux voies d'exécution forcée : saisie et vente de meubles et même contrainte par corps dans les cas où elle est maintenue, notamment pour le recouvrement des amendes et frais dus à l'État à raison de condamnations pénales (L. 22 juill. 1867, art. 3, § 1er; L. 19 déc. 1871, art. 1er).

Cette règle résulte de divers textes qui ont donné aux administrateurs le droit de décerner des contraintes, tels que la loi des 6-22 août 1791, titre XIII, articles 31-33, pour l'administration des douanes, la loi du 1er germinal an XIII, articles 43-45, pour l'administration des contributions indirectes, et la loi du 22 frimaire an VII, article 64, pour l'administration de l'enregistrement et des domaines. Il a été admis pendant longtemps qne les contraintes décernées par ces diverses administrations entraînaient même hypothèque judiciaire (Av. C. d'Ét., 16 therm. an XII et 29 oct. 1811); mais une jurisprudence plus récente décide que l'administration ne peut prendre inscription hypothécaire qu'après avoir fait valider la contrainte par les tribunaux (Cass., 9 nov. 1880).

Les redevables ont le droit de former opposition à la contrainte ; l'opposition doit être portée devant les tribunaux judiciaires.

611. — *Arrêtés de débet.* — Certaines créances de l'État peuvent être recouvrées au moyen d'arrêtés de débet pris par les ministres et rendus exécutoires en vertu de contraintes délivrées par le ministre des finances, mais non soumises au visa de l'autorité judiciaire.

Ce mode spécial de recouvrement est autorisé par les lois des 12 vendémiaire et 13 frimaire an VIII, complétées par l'arrêté du 8 ventôse de la même année, contre « les *comptables, entrepreneurs, fournisseurs, soumissionnaires* et *agents quelconques en débet* », c'est-à-dire contre toutes personnes que leurs fonctions ou leurs rapports avec l'État ont rendues dépositaires de deniers publics ou d'avances destinées à assurer l'exécution d'un marché ou service et qui sont en retard de s'acquitter envers le Trésor. Les entrepreneurs, les fournisseurs et soumissionnaires sont compris dans cette énumération, parce que la législation de l'époque les a considérés comme comptables.

Dans un avis interprétatif du 28 messidor an XII, il est dit que la législation des débets vise exclusivement les *rétentionnaires* de deniers publics. La voie de l'arrêté de débet ne saurait être étendue aux créances ne présentant pas les caractères prévus par les lois précitées. Il a été jugé plusieurs fois qu'elle n'est pas applicable contre les administrateurs ou ordonnateurs n'ayant pas le maniement de deniers publics et auxquels on voudrait faire subir une responsabilité pécuniaire (C. d'Ét., 20 fév. 1885), ni même contre les agents qui sont à la fois administrateurs et comptables, lorsqu'ils ont agi en qualité d'administrateurs (C. d'Ét., 4 déc. 1891). Elle ne peut pas s'appliquer non plus en cas de répétition d'une somme indûment payée par le Trésor, si celui qui l'a reçue n'était pas en compte avec l'État, parce qu'alors les deniers, en entrant dans le patrimoine du créancier présumé, ont perdu leur caractère de deniers publics (C. d'Ét., 23 mars 1877).

612. —III. Suretés et privilèges propres a l'État. — Il a été nécessaire d'armer fortement l'État contre le mauvais vouloir et les fraudes de ses innombrables débiteurs et contre les malversations des comptables qu'il est obligé d'employer pour le maniement de ses deniers. La loi a créé divers privilèges spéciaux pour garantir le recouvrement des impôts directs et indirects. Nous en dirons quelques mots à propos de la matière des

*Impôts*. Occupons-nous seulement des garanties édictées à l'égard des comptables publics.

Ces garanties sont au nombre de trois :

1° Les comptables de deniers publics sont, en général, astreints au dépôt d'un cautionnement, c'est-à-dire au versement, dans les caisses du Trésor, d'un nantissement en numéraire ou en rentes sur l'État, affecté par premier privilège à la garantie des condamnations qui pourraient être prononcées contre les comptables à raison de leurs fonctions;

2° Le Code civil (art. 2121, § 3) attache une hypothèque légale aux droits et créances de l'État, des communes et des établissements publics sur les biens des receveurs et administrateurs comptables.

3° La loi du 5 septembre 1807 a complété cette garantie au profit du Trésor en y ajoutant un privilège frappant tous les biens qui *pourraient* être présumés acquis par le comptable ou par sa femme au moyen des deniers de l'État, et elle grève de l'hypothèque légale tous les autres immeubles du comptable à l'égard desquels la même suspicion ne peut exister. Nous nous bornons à donner ici l'idée générale qui a présidé à la rédaction de la loi du 5 septembre 1807, en renvoyant pour les détails au texte même de la loi.

## SECTION III. — L'État débiteur.

### § 1er. — Principes généraux

613. — I. Sources des dettes de l'État. — L'État devient d'abord débiteur en vertu de contrats (contrats de droit civil et contrats administratifs) ; c'est la source la plus fréquente de ses obligations. Il peut aussi se trouver débiteur par suite du quasi-contrat de répétition de l'indû, et même, dans certaines circonstances, du quasi-contrat de gestion d'affaires. Il peut également être constitué débiteur en vertu de l'autorité seule de la loi, par exemple, lorsqu'une pension est allouée par le pouvoir législatif à titre de récompense nationale. Peut-il devenir débiteur à raison de délits ou de quasi-délits ?

L'État, être fictif, ne saurait commettre personnellement des actes illicites avec ou sans volonté de nuire ; mais peut-il être rendu responsable des dommages causés par ses agents ou résultant de l'exécution des services publics ? L'affirmative n'est pas douteuse ; mais, d'après quelles règles et dans quelle mesure ? C'est un point sur lequel il a existé une longue controverse, qui est aujourd'hui tranchée par diverses décisions du Tribunal des conflits.

614. — II. Dettes contractuelles. — Les dettes résultant de contrats se divisent en deux grandes catégories régies l'une et l'autre par des règles particulières : les *dettes courantes* et la *dette publique*. Les dettes courantes proviennent de l'exécution journalière des services publics ou privés de l'État : marchés de travaux et de fournitures pour le compte de l'État ; acquisitions d'immeubles, traitements des fonctionnaires et agents, etc. La

dette publique est l'ensemble des engagements contractés par l'État, principalement au moyen de l'émission de rentes. Les développements que nous allons donner dans le présent paragraphe auront pour objet principal l'exposé des règles relatives aux dettes courantes. Un deuxième paragraphe sera spécialement consacré à la dette publique.

615.— III. Dettes résultant de faits dommageables. — La théorie du Code civil en matière de responsabilité peut se résumer ainsi : 1° L'homme est responsable de son propre fait lorsque ce fait a été commis en violation du droit d'autrui par suite d'une faute de son auteur (C. civ., art. 1382); 2° il est responsable du fait d'autrui lorsque ce fait a été accompli par une personne sur laquelle il devait exercer une certaine surveillance (art. 1384).

La Cour de cassation a souvent décidé que l'article 1384 du Code civil, qui rend les maîtres et commettants responsables du dommage causé par leurs préposés dans l'exercice des fonctions auxquelles ils sont employés, est d'une application générale et ne comporte pas d'exception en faveur de l'État (Cass. 19 déc., 1854). Le Conseil d'État, au contraire, a toujours repoussé l'application pure et simple de l'article 1384 en ce qui concerne l'État. En effet, les rapports juridiques qui existent entre les particuliers et l'État sont d'une nature différente de ceux qui existent entre particuliers. Obligé de pourvoir à l'exécution des services publics, l'État a souvent, en vertu de dispositions formelles de la loi, le droit de causer des dommages aux particuliers et ceux-ci, dans certains cas, peuvent réclamer des indemnités, même lorsque l'État ne fait qu'user de son droit. D'autre part l'État, ne choisissant ses agents que par l'intermédiaire d'autres agents, ne peut pas être considéré comme un commettant ordinaire.

En l'absence de textes positifs s'appliquant à la responsabilité de l'État, la juridiction administrative a dû, tout en s'inspirant du principe supérieur d'équité qui sert de base aux dispositions du Droit civil, construire de toutes pièces une théorie qui paraît aujourd'hui bien assise et qui est ainsi formulée dans de nombreuses décisions du Tribunal des conflits et du Conseil d'État : « La responsabilité qui incombe à l'État ne peut être régie par le Code civil pour les rapports de particulier à particulier; cette responsabilité n'est ni générale ni absolue, elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés » (Confl., 8 fév. 1873; 15 fév. 1890).

La variété de ces règles étant une conséquence de la variété des pouvoirs qui sont conférés à l'État, la jurisprudence a été amenée à distinguer suivant que les dommages proviennent d'actes de puissance publique, d'actes relatifs à l'exécution des services publics, ou d'actes accomplis par l'État dans les conditions du droit commun. Dans le dernier cas, l'État est soumis aux mêmes règles et à la même compétence que les particuliers; mais, dans les deux autres cas, les règles sont toutes différentes.

616. — *Dommages résultant d'actes de puissance publique.* — En principe, les dommages causés par des actes de cette nature n'engagent point la responsabilité pécuniaire de l'État. Il en est ainsi notamment pour les actes faits par l'administration en vertu de ses pouvoirs de police, sans distinguer s'il s'agit de règlements généraux ou de mesures individuelles.

Les personnes auxquelles ces actes causent un préjudice peuvent en poursuivre l'annulation par la voie du recours pour excès de pouvoir ; mais, même après que l'illégalité en a été reconnue, elles ne sont pas admises à réclamer une indemnité à l'État (C. d'Ét., 23 juin 1882).

Existera-t-il au moins une certaine responsabilité contre le fonctionnaire qui a accompli l'acte dommageable? Il faut distinguer : si l'acte révèle une simple erreur du fonctionnaire, il conserve son caractère d'acte de puissance publique, *d'acte administratif*. et n'engage la responsabilité ni du fonctionnaire ni de l'État; mais, s'il est accompagné de fautes de droit commun, de violences, de dol, etc., il constitue une *faute personnelle* de l'administrateur qui pourra être poursuivi en réparation du préjudice devant les tribunaux judiciaires.

617.— *Dommages résultant de l'exécution des services publics.*— La loi a posé certaines règles en ce qui concerne les dommages résultant de l'exécution de travaux publics. Dans d'autres cas, elle a pris soin de limiter elle-même l'étendue de la responsabilité de l'État, par exemple pour le service des postes et télégraphes. Lorsqu'il n'existe pas de texte spécial, la jurisprudence reconnaît néanmoins que l'État peut être pécuniairement responsable ; mais elle distingue entre les *fautes de service* et les *fautes personnelles*.

Il y a faute de service, lorsque l'agent, tout en n'ayant en vue que l'exécution du service lui-même, a mal exécuté les ordres qui lui ont été donnés. L'État prend à sa charge les risques du service ; il indemnise les personnes qui ont éprouvé du dommage, sans réserve de recours contre l'auteur de ce dommage. La juridiction administrative est alors seule compétente.

Mais, lorsque l'acte révèle des fautes lourdes, des négligences ou des imprudences inexcusables, on considère que le fait est imputable, non au service, mais à l'agent qui en répond personnellement devant les tribunaux judiciaires. Alors l'État n'est pas en cause et ne saurait, par le résultat de l'instance, être constitué débiteur (Confl. 19 novembre 1881 ; 1er août 1885).

618. — *Accidents arrivés aux ouvriers de l'État.* — Dès avant la loi du 9 avril 1898 sur la responsabilité des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail, la jurisprudence administrative ne s'était pas non plus considérée comme liée par les dispositons du Code civil et par l'interprétation qu'en avaient donnée les tribunaux judiciaires. Le Conseil d'État décidait que, dans l'exécution des services publics, l'État doit garantir les ouvriers contre le risque résultant des travaux qu'il leur fait exécuter, parce que c'est le service public qui installe les machines et règle le fonctionnement des ateliers (C. d'Ét., 21 juin 1895).

Aujourd'hui. c'est la loi du 9 avril 1898 qu'il y a lieu d'appliquer en cas d'accidents survenus aux ouvriers employés soit par l'État directement, soit par les entrepreneurs de travaux au compte de l'État. La loi n'établit pas de distinction entre les travaux publics et les travaux privés. De plus, la compétence est, dans tous les cas, judiciaire (V. *infra*, n° 1476).

619. — IV. Prérogatives de l'État pour le paiement de ses dettes. — L'État ne peut être obligé de payer des dettes, quelle qu'en soit l'origine, sans la volonté de ses représentants légaux. A cet effet, il est investi de

diverses prérogatives exorbitantes du droit commun. Aucune dépense ne peut être engagée, aucun paiement ne peut être effectué sans qu'il y ait un crédit ouvert au budget par le pouvoir législatif, et sans que la dette ait été liquidée et ordonnancée par le ministre compétent. En second lieu, les dettes de l'État sont soumises à la déchéance quinquennale.

Enfin, pour empêcher de faire indirectement ce qui ne peut pas être fait directement, les biens de l'État sont insaisissables et ses dettes ne peuvent être, en principe, l'objet d'aucune compensation légale. Nous ne nous occuperons, pour le moment, que de ces deux dernières prérogatives ; les autres seront étudiées à propos du *Budget de l'État*.

620. — *Insaisissabilité des biens de l'État.* — En droit commun, le débiteur qui ne remplit pas ses engagements peut y être contraint par divers moyens d'exécution, au nombre desquels figurent l'expropriation forcée et les différentes saisies prévues par le Code de procédure civile. Ces moyens n'existent pas contre l'État. Les biens de l'État sont insaisissables et ses créanciers, même nantis de titres exécutoires, ne peuvent procéder par aucune voie de contrainte, soit judiciaire, soit administrative, pour obtenir leur paiement.

La règle à cet égard est posée dans les articles 8 et 9 de la loi des 22 nov.-1er déc. 1790 qui déclarent que les biens de l'État « sont inaliénables sans le consentement et le concours de la nation », et que les droits qui participent de la nature de l'impôt ne sont ni communicables ni cessibles. Les créanciers de l'État peuvent bien poursuivre en justice la constatation et la reconnaissance de leurs droits ; mais ils ne peuvent prendre contre l'État aucune mesure tendant à l'aliénation forcée de ses biens ou à la cession forcée de ses créances. Toute inscription d'hypothèque judiciaire, toute saisie-arrêt entre les mains des redevables ou des comptables de deniers publics sont radicalement nulles. Des applications particulières de cette règle ont été faites par la loi du 22 août 1791 sur les douanes (tit. XII, art. 9), et par la loi du 1er germinal an XIII, concernant les droits réunis (art. 48).

621. — *Non-compensation des dettes de l'État.* — De droit commun, lorsque deux personnes se trouvent réciproquement créancières et débitrices l'une vis-à-vis de l'autre, il se produit une compensation légale jusqu'à concurrence de la somme la plus faible (C. civ., art. 1289). Il est hors de doute que la compensation légale n'est pas opposable à l'État pour les contributions publiques dont rien ne peut arrêter le recouvrement. L'observation en a été faite lors de la discussion des articles 1289 et suiv. du Code civil au Conseil d'État. Mais il faut généraliser la règle et l'appliquer à toutes les dettes de l'État. En effet, le paiement des dettes de l'État ne peut avoir lieu que dans certaines formes. Il faut qu'il y ait un crédit disponible et que la créance soit ordonnancée sur ce crédit. Cependant il pourrait y avoir compensation facultative si le représentant de l'État renonçait à l'indisponibilité de la créance et acceptait la compensation (C. d'Ét., 5 avril 1895).

## § 2. — La dette publique

622. — I. Définition. — On appelle dette publique l'ensemble des engagements qui comportent des prestations périodiques d'arrérages ou d'intérêts à la charge du Trésor public. La dette publique se compose de plusieurs éléments. La principale est la *dette perpétuelle* ou *dette consolidée* qui comprend la plus forte partie des emprunts contractés au nom du pays. Les autres éléments sont : la *dette amortissable*, la *dette remboursable à terme ou par annuités*, la *dette viagère*, enfin la *dette flottante*.

623. — II. Historique. — Au moment où éclata la Révolution de 1789, la dette de l'État était énorme, eu égard aux ressources du Trésor. L'Assemblée constituante déclara mettre les créanciers de l'État « sous la sauvegarde de l'honneur national »; mais, préoccupée du soin de réorganiser les services administratifs, elle n'eut pas le temps d'apporter les améliorations nécessaires dans les finances publiques. Pour unifier et liquider les engagements extrêmement variés de l'ancien régime auxquels étaient venus se joindre les emprunts contractés par les gouvernements révolutionnaires, la loi du 24 août 1793, votée sur la proposition de Cambon, créa le *Grand-Livre de la dette publique* qui devait être « le titre unique et fondamental de tous les créanciers de la République ». La mesure était excellente; mais les ressources du Trésor étaient insuffisantes pour payer les créanciers. Le Directoire prit une mesure radicale. La loi du 9 vendémiaire an VI réduisit le capital de la dette à un tiers qu'on appela le *tiers consolidé* et qui fut inscrit au grand-livre. Quant aux deux autres tiers, ils furent *mobilisés*. On donna aux créanciers des bons qui pourraient servir à l'acquisition des biens nationaux. C'était une banqueroute déguisée; les bons perdirent bientôt toute leur valeur. Cette opération est la dernière qui ait porté atteinte au crédit national. Depuis lors, tous les gouvernements ont accepté la charge des dettes contractées par leurs prédécesseurs.

624. — III. Dette perpétuelle. — Elle se compose d'un fonds permanent résultant des emprunts publics contractés en *rentes perpétuelles*. Le système d'emprunts en rentes perpétuelles remonte à d'anciens usages. Lorsque le Droit civil prohibait le prêt à intérêt, on avait trouvé le moyen d'éluder cette prohibition en transformant le prêt en une vente. L'emprunteur vendait au prêteur le droit d'exiger de lui à perpétuité le service de prestations périodiques ou arrérages, et le capital reçu était considéré comme le prix de cette aliénation. Le prêteur s'interdisait le droit de réclamer le remboursement du capital versé; mais l'emprunteur avait toujours le droit de se libérer en remboursant ce capital. Ce mode d'emprunt n'est plus en usage entre particuliers; mais il a été maintenu au profit de l'État, parce qu'il lui permet de rembourser le capital au moment où il le jugera convenable.

Suivant les époques, les rentes perpétuelles ont été émises en 5 0/0, 4 1/2 0/0, 4 0/0, 3 1/2 et 3 0/0, ce qui veut dire que la rente promise a été de 5 0/0, etc., pour un *capital nominal*, généralement inférieur au

*capital réel* versé pour acquérir la rente. C'est le capital nominal que l'État devrait rembourser pour *racheter* la rente aliénée. Lorsque le capital réel d'émission, ou d'achat au cours de la Bourse est inférieur, égal ou supérieur au capital nominal, on dit que la rente est au-dessous du pair, qu'elle est au pair ou au-dessus du pair.

Actuellement, il n'existe plus que deux types de rente : le 3 1/2 0/0 et le 3 0/0.

Les rentes perpétuelles peuvent grever indéfiniment l'avenir ; aussi a-t-on cherché les moyens d'en atténuer les charges Deux moyens peuvent être employés : l'amortissement et la conversion.

625. — *Amortissement.* — Il consiste à rembourser le capital de la dette. Ce système avait été essayé en France dès la fin du dernier siècle, mais il n'a été organisé sérieusement que sous la Restauration. La loi du 28 avril 1816 créa une *Caisse d'amortissement* gérée par la Caisse des dépôts et consignations, avec une dotation de 20 millions portée plus tard à 40 millions, dans le but de racheter chaque année, au cours de la Bourse, une certaine quantité de rentes. Les rentes acquises étaient immobilisées dans la Caisse et les arrérages devaient être employés à de nouveaux rachats. Ces rentes étaient annulées aux époques et pour la quotité qui étaient déterminées par une loi. L'influence de ce système ne tarda pas à se faire sentir; les rentes dépassèrent rapidement le pair, de sorte que le rachat devenait très onéreux pour l'État. La loi du 1er mai 1825 interdit le rachat des rentes dont le cours serait au-dessus du pair. Tout en maintenant cette disposition, la loi du 10 juin 1833 établit, pour chaque nature de rentes, une dotation spéciale dans la proportion du capital nominal de ces rentes. Ce fonds d'amortissement devait s'accroître, à chaque création de rentes, du centième du capital nominal des rentes créées. Le fonds d'amortissement afférent aux rentes dont le cours était au-dessus du pair devait être mis en réserve pour opérer le rachat lorsque le moment favorable se présenterait.

La loi du 11 juillet 1865 affecta à la Caisse d'amortissement une dotation annuelle sur les fonds du Trésor et une dotation immobilière comprenant les bois de l'État et la nue propriété des chemins de fer concédés. Ce dernier système a fonctionné jusqu'en 1870 La Caisse d'amortissement a conservé une existence nominale, mais les ressources dont elle disposait ont été transférées au budget de l'État par la loi de finances du 16 septembre 1871. En somme, ces divers essais d'amortissement n'ont produit que des résultats peu appréciables.

La loi de finances du 30 décembre 1900 (art. 6) a inauguré un nouveau procédé d'amortissement consistant à racheter un capital de rente et à le rembourser au moyen d'annuités terminables composées pour partie des arrérages de la rente rachetée, pour partie d'une dotation spécial. Cette opération ne peut s'appliquer aux titres qui sont entre les mains des particuliers, mais seulement aux rentes accumulées dans le portefeuille de la Caisse des dépôts et consignations pour le compte des caisses d'épargne.

Pour parer à toute éventualité, il a été stipulé qu'en cas de force majeure et dans le seul but de faire face aux remboursements demandés par les caisses

d'épargne, le directeur de la Caisse des dépôts et consignations pourrait requérir la réinscription des rentes rachetées.

626. — *Conversion.* — C'est une opération financière au moyen de laquelle l'État fait disparaître une dette ancienne et la remplace par une dette nouvelle constituée à des conditions meilleures, et notamment à un taux d'intérêt moins élevé.

L'État, qui a toujours la faculté de se libérer en remboursant le capital nominal de la dette (C. civ., art. 1911), peut offrir aux rentiers l'option entre le remboursement au pair ou une diminution des arrérages. La égalité de cette mesure est incontestable. Diverses conversions ont été faites en France pour réduire successivement les arrérages des rentes primitivement constituées à 5 0/0 et 4 1/2 0/0, qui se trouvent aujourd'hui ramenées à 3 1/2 et 3 0/0.

627. — IV. Dette amortissable. — La création de la rente amortissable se lie étroitement à la mise en exécution du grand programme de travaux publics voté en 1878.

Le nouveau fonds devait être l'instrument financier destiné à faire face à ces travaux. La génération actuelle étant appelée à bénéficier la première des travaux qu'on allait entreprendre, il avait paru juste de mettre à sa charge une partie des dépenses qui allaient en résulter. De là, l'idée de créer un type de rente présentant la plus grande analogie avec les obligations de chemins de fer et portant en lui-même son amortissement progressif. La loi du 11 juin 1878 a constitué le 3 0/0 amortissable dans un délai de 75 ans par voie de tirage au sort. Des emprunts successifs ont été faits en rentes de cette nature de 1878 à 1884 pour couvrir les dépenses du budget extraordinaire.

Le grand avantage de la combinaison est de rendre l'amortissement automatique et, en quelque sorte, obligatoire; de faire, par conséquent, échapper la dotation de cet amortissement aux réductions et aux suppressions que les besoins de l'équilibre budgétaire déterminent, chaque année, à la suite de l'augmentation des dépenses.

628. — V. Prérogatives des rentes sur l'État. — Dans l'intérêt du crédit de l'État, les rentes perpétuelles et les rentes amortissables ont reçu diverses prérogatives importantes : 1° elles jouissent du privilège de l'insaisissabilité ; 2° elles sont exemptes de tout impôt ; 3° elles peuvent être admises à titre de remploi ; 4° elles jouissent de diverses facilités pour le paiement des arrérages.

629. — *Insaisissabilité.* — Les rentes sur l'État sont insaisissables, non seulement pour le capital, mais encore pour les arrérages. Le principe de l'insaisissabilité a été posé par les lois du 8 nivôse an VI (art. 3) et du 22 floréal an VII (art. 7). Le premier de ces textes porte qu'il « ne sera plus reçu à l'avenir d'opposition au tiers conservé de la dette publique inscrit ou à inscrire ».

Le rapporteur de la loi au Conseil des anciens en donnait le motif suivant : « Il convient de priver les créanciers de toute espèce de droit, saisie ou opposition, soit sur le capital, soit sur les arrérages. Les créanciers, prévenus qu'ils n'ont pas à compter sur cette ressource pour le

paiement et la sûreté de leurs créances, se ménageront d'autres sûretés moins sujettes à tromper leur attente. » Il est donc hors de doute que l'insaisissabilité a eu pour unique but de relever le crédit national gravement compromis par l'opération du tiers consolidé.

La déclaration d'insaisissabilité a été reproduite par la loi du 11 juin 1878 relative à la création de la rente amortissable et par les lois de conversion du 28 avril 1883 et du 7 janvier 1894.

630. — *Immunité d'impôt.* — La loi du 9 vendémiaire an VI déclare le tiers conservé de la dette publique « exempt de toute retenue présente ou future ». C'est en vertu de cette règle que la rente sur l'État a été exemptée : 1° du droit de timbre dont la loi du 5 juin 1850 frappe les autres valeurs mobilières; 2° du droit de transmission établi par la loi du 23 juin 1857, ainsi que de la taxe sur le revenu créée par la loi du 29 juin 1872. Elle n'est assujettie qu'au droit de mutation en cas de transmission à titre gratuit (L. 18 mai 1850, art. 7).

L'immunité des rentes en ce qui concerne les impôts a été vivement attaquée. On a soutenu qu'elles étaient exemptes de tout impôt spécial, mais qu'elles pouvaient être frappées des impôts généraux établis par la loi sur les revenus. Des projets de loi tendant à imposer la rente ont été déposés par le Gouvernement, mais n'ont pas encore pu aboutir.

631. — *Admission à titre de remploi.* — « Les sommes dont le placement ou le remploi est prescrit ou autorisé par la loi, par un jugement, par un contrat ou par une disposition à titre gratuit entre vifs ou testamentaire, peuvent, à moins de clause contraire, être employées en rentes françaises de toute nature. Dans ce cas, et sur la réquisition des parties, l'immatriculation de ces rentes au grand-livre de la dette publique en indique l'affectation spéciale » (L. 16 sept. 1871, art. 29).

En outre, les cautionnements qui, aux termes des lois en vigueur, doivent être constitués soit en immeubles, soit en rentes françaises d'une nature spéciale, peuvent être constitués en rentes françaises de toute nature (*Ib.*, art. 29, § 3).

632 — *Facilités de paiement.* — Les propriétaires de rentes ont l'option entre des titres de trois natures différentes : il existe d'abord des inscriptions de rentes *nominatives*. Dans ce cas, le paiement des arrérages ne peut avoir lieu que sur présentation du titre, et le transfert de la propriété des rentes doit être opéré suivant les formes tracées par la loi du 28 floréal an VII. L'ordonnance du 29 mars 1831 a autorisé la création d'inscriptions *au porteur* qui ne mentionnent aucun nom de propriétaire et sont transférées par la simple tradition. Les titres sont munis de coupons que le créancier détache à chaque échéance et sur la présentation desquels les arrérages lui sont payés. Enfin le décret du 18 juin 1864 a créé des titres *mixtes* qui sont nominatifs, mais munis de coupons payables au porteur.

Le paiement des arrérages a lieu par trimestre. Il peut être effectué non seulement au ministère des finances, mais encore dans tous les départements par les trésoriers, receveurs et percepteurs.

633. — VI. Annuités terminables. — L'État a quelquefois emprunté au moyen d'*obligations à long terme*, notamment au moyen d'obligations

trentenaires remboursables par la voie du sort; dans d'autres cas, il s'est engagé à payer un certain nombre d'*annuités terminables*, comprenant à la fois le paiement des intérêts et l'amortissement du capital.

La question s'est élevée de savoir si l'État, après s'être ainsi engagé à rembourser sa dette par annuités échelonnées, avait le droit de rembourser par anticipation le capital compris dans ces annuités et de faire ainsi cesser le cours des intérêts. Dans un avis du 16 février 1888, le Conseil d'État a déclaré que, dans le prêt à intérêt, le terme étant présumé stipulé dans l'intérêt du créancier aussi bien que dans l'intérêt du débiteur, la dette ne pouvait être remboursée par anticipation sans le consentement du débiteur (1). Néanmoins, le Parlement, par une loi du 24 décembre 1892, a autorisé le remboursement de diverses dettes payables par annuités. Des recours ont été formés contre cette mesure, sinon pour en faire prononcer l'annulation, mais au moins pour obtenir des indemnités. Ces recours ont été rejetés par le motif qu'il n'appartient pas au Conseil d'État de discuter des mesures législatives par la voie contentieuse (C. d'Ét., 7 déc. 1894).

634. — VII. Dette viagère. — La dette viagère diffère de la dette consolidée en ce qu'elle s'éteint avec la vie des rentiers. L'État a quelquefois emprunté au moyen de l'émission de rentes viagères; mais ce mode d'emprunt est depuis longtemps abandonné. Les éléments principaux de la dette viagère sont: 1° les pensions à titre de récompense nationale ou d'indemnité; 2° les pensions civiles et militaires. Les premières sont accordées par une loi ou par décret en vertu d'une délégation législative formelle; les secondes sont accordées par décret rendu en Conseil d'État.

635. — VIII. Dette flottante. — Ainsi nommée parce qu'elle varie avec une facilité extrême, la dette flottante est constituée par l'ensemble des dettes dont le paiement peut être demandé au Trésor en tout temps. Elle a pour objet principal de fournir momentanément des ressources au Trésor en attendant que le remboursement puisse en être opéré avec les produits de l'impôt. Si, après le règlement du budget, il est constaté que les dépenses d'un exercice ont dépassé les recettes, il y a un *découvert du Trésor*. C'est la dette flottante qui fait provisoirement face à ce découvert; mais cette situation ne pourrait se prolonger indéfiniment; aussi, de temps à autre, la dette flottante est réduite par une opération à laquelle on donne le nom de *consolidation* et qui consiste en un emprunt ayant pour but de transformer en dette perpétuelle ou à longue échéance une dette immédiatement exigible.

La dette flottante se compose de trois éléments principaux: 1° les cautionnements des comptables et officiers ministériels; 2° les bons du Trésor; 3° les fonds en dépôt.

636. — *Cautionnements*. — L'État reçoit dans ses caisses les cautionnements en numéraire qui doivent être versés par les comptables comme

(1) La même solution a été admise plus tard par les tribunaux judiciaires à l'égard des emprunts contractés par les compagnies de chemin de fer (Cass., 21 avril 1896).

garantie de leur gestion, par les titulaires d'offices publics ou ministériels, etc. Ces cautionnements sont remboursables dans des situations déterminées; mais, en fait, ils constituent une sorte de dette perpétuelle, puisqu'ils sont sans cesse remplacés au fur à mesure des nominations nouvelles. Les restitutions s'effectuent ainsi sur les fonds versés par les successeurs des titulaires sortant de fonctions; mais le budget doit subvenir aux intérêts à payer annuellement.

637. — *Bons du Trésor.* — En vue des éventualités de son service, le Trésor est obligé d'avoir constamment dans ses caisses une réserve disponible que les recettes des exercices courants ne peuvent pas toujours lui fournir immédiatement.

Pour faire face à ce besoin, le Trésor est autorisé par la loi de finances annuelle à émettre des bons à courte échéance dans les limites d'un maximum qui ne peut être dépassé sans nouvelle autorisation. Ces bons sont productifs d'un certain intérêt dont le taux, fixé par le ministre des finances, varie selon la durée du prêt et d'après la situation du marché des capitaux au moment de l'émission.

638. — *Dépôts divers.* — Le Trésor reçoit en dépôt : 1° les fonds libres des communes et des établissements publics ; 2° les versements en compte courant effectués par les trésoriers-payeurs généraux et comptables de l'État ; 3° les fonds déposés à la Caisse des dépôts et consignations, quelle que soit leur provenance, lorsqu'il n'en doit pas être fait emploi en rentes : dépôts judiciaires et administratifs, cautionnements des entrepreneurs de travaux publics et de fournitures, dépôts des caisses d'épargne, des caisses de retraite et de prévoyance pour la vieillesse et des sociétés de secours mutuels. Le taux des intérêts à la charge du budget pour ces divers dépôts est fixé chaque année par décision du ministre des finances.

639. — IX. Contentieux de la dette publique. — La loi du 17 juillet 1790 avait décrété « comme principe constitutionnel que nulle créance sur le Trésor ne peut être admise parmi les dettes de l'État qu'en vertu d'un décret de l'Assemblée nationale » et la loi du 26 septembre 1793, modifiant la formule, dispose que « toutes les créances de l'État seront réglées *administrativement* ». De ces deux textes on a tiré la conséquence que c'est le ministre des finances qui est seul compétent pour prononcer, sauf recours au Conseil d'État, sur toutes les contestations auxquelles peuvent donner lieu l'émission des rentes, leur répartition, l'inscription au grand-livre, la délivrance ou le transfert des titres, leur remboursement, la conversion des rentes, le paiement des arrérages, les opérations de trésorerie, etc. Les tribunaux judiciaires sont toutefois compétents pour statuer sur les questions de propriété, de succession et sur les conventions de droit commun formées entre particuliers à propos de rentes sur l'État.

L'intervention de deux juridictions d'ordre différent a fait naître des divergences d'interprétation en ce qui concerne le principe de l'insaisissabilité des rentes. La Cour de cassation, frappée des résultats iniques qui se produisent parfois, a cherché à restreindre l'application de ce principe dans les plus étroites limites. Depuis longtemps elle a décidé qu'en cas de faillite, le syndic pouvait réaliser les titres de rente au profit de la masse

des créanciers (Cass., 8 mars 1859). Allant plus loin, elle a, dans des arrêts récents, jugé que le principe de l'insaisissabilité des rentes ne peut s'entendre que comme une interdiction de pratiquer des oppositions entre les mains des agents du Trésor, et que les rentes sont soumises au droit commun lorsque la saisie-arrêt peut avoir lieu sans recourir à une opposition au Trésor, par exemple, lorsque les titres de rente se trouvent entre les mains d'un dépositaire (Cass., 23 nov. 1897).

Le Conseil d'État résiste à cette jurisprudence qui est en contradiction avec le texte et l'esprit de la loi du 8 nivôse an VI (*suprà*, n° 629). Il a déclaré, dans de nombreux arrêts, que le ministre des finances devrait refuser de procéder, au profit des créanciers, à aucun transfert de rentes sans le concours du titulaire ou de son mandataire, alors même que ces créanciers auraient reçu les titres en nantissement et qu'ils auraient obtenu un jugement conforme à leurs prétentions (C. d'Ét., 6 août 1878). Toutefois, dans un arrêt plus récent, le Conseil d'État paraît s'attacher bien plus aux énonciations du jugement qu'à la réalité des faits, et il a admis qu'un créancier nanti d'un jugement lui reconnaissant la *propriété* de la rente avait le droit d'exiger le transfert du titre à son nom (C. d'Ét., 8 juill. 1898).

## SECTION IV. — **Actions judiciaires et transactions.**

### § 1er. — Actions judiciaires

**640.** — I. Autorités représentant l'État. — En principe, c'est le préfet qui, dans chaque département, représente l'État, soit en demandant, soit en défendant (L. 28 pluv. an VIII, art. 3; C. pr. civ., art. 69-1°).

Toutefois cette règle souffre trois exceptions :

1° En matière d'enregistrement et de contributions indirectes, les fonctionnaires préposés aux diverses régies ont le droit d'agir directement pour le recouvrement des droits et revenus de l'État (L. 29 août-12 sept. 1791);

2° En matière administrative, l'État est représenté par les ministres devant le Conseil d'État;

3° Enfin le Trésor public est représenté en justice par l'agent judiciaire du Trésor (C. pr. civ., art 69-2°).

**641.** — II. Mémoire préalable. — Le représentant de l'État n'a besoin, pour intenter les actions au nom de l'État ou pour y défendre, d'aucune autorisation du conseil de préfecture. Quant aux tiers, ils ne peuvent intenter d'action contre l'État qu'après l'accomplissement d'une formalité essentielle, la présentation d'un mémoire (L. 28 oct.-5-nov. 1790, tit. III, art. 15).

Ce mémoire a pour objet de prévenir les procès ou de les concilier, si cela est possible. Il doit faire connaître, dans ce but, l'objet de la demande et les raisons sur lesquelles on prétend l'appuyer, afin de mettre l'administration à même d'apprécier le bien-fondé de cette demande et,

au besoin, d'y acquiescer. Il est déposé au secrétariat de la préfecture qui en délivre récépissé et en fait mention sur un registre. Le demandeur ne peut saisir les tribunaux qu'un mois après la date de ce récépissé.

La remise du mémoire a pour effet d'interrompre la prescription (L. 28 oct.-5 nov. 1790, art. cité). Cette interruption est absolue et non pas conditionnelle comme dans le système de la loi du 10 août 1871 (art. 55) et dans celui de la loi du 5 avril 1884 (art. 124).

On s'est demandé si cette remise de mémoire a tous les autres effets d'une demande en justice, et notamment si elle fait courir les intérêts. La Cour de cassation, considérant l'effet interruptif attaché par la loi à la présentation du mémoire comme une disposition exceptionnelle, a toujours refusé d'admettre cette extension (Cass., 25 mars 1874).

Le mémoire est exigé « à peine de nullité »; mais cette nullité n'est que relative. Elle ne peut être invoquée ni par la partie en défaut, ni par l'État lorsqu'il se défend au fond.

La présentation du mémoire n'est pas indispensable : 1° pour les demandes reconventionnelles et subsidiaires ne changeant ni le but ni le caractère de l'action principale; 2° pour les actions introduites par voie d'opposition à une contrainte émanée de l'administration dans le cas où l'opposition doit être portée devant les tribunaux judiciaires; 3° pour les actions portées devant les conseils de préfecture ou devant le Conseil d'État.

642. — III. Prérogatives de l'État.— L'arrêté du 10 thermidor an IV, en vue d'économiser les deniers publics, dispense l'État du ministère des avocats et des avoués; mais cette disposition n'a jamais été considérée comme obligatoire; elle est rarement observée dans la pratique. Le même arrêté porte que le préfet est tenu d'adresser au ministère public des mémoires contenant les défenses de l'État, mémoires que le ministère public peut lire à l'audience, en les complétant par tels moyens de droit et telles conclusions que la nature de l'affaire lui paraît devoir exiger.

## § 2. — Transactions

643. — I. Conditions requises. — Les ministres ayant seuls le pouvoir d'engager l'État, peuvent seuls transiger, au nom de l'État, sur une contestation née ou à naître. La transaction n'est soumise à aucune forme particulière en dehors de celles des contrats. Mais le droit de transiger n'entraîne pas celui de compromettre, c'est-à-dire de confier à des arbitres le pouvoir de prononcer sur une contestation.

Aux termes de l'article 1004 du Code de procédure civile, on ne peut compromettre sur aucune contestation qui serait communicable au ministère public. Or, toutes les causes dans lesquelles l'État est intéressé devant être communiquées au ministère public (art. 83, C. pr. civ.), il en résulte qu'aucun compromis ne peut être conclu au nom de l'État.

Le Code de procédure civile ne vise, il est vrai, que les instances portées devant les tribunaux judiciaires; mais la même solution doit être admise

à plus forte raison pour les affaires ressortissant à la juridiction administrative. On ne s'aurait admettre, en effet, que l'État puisse accepter des arbitres dans les cas où la loi ne lui a pas même permis d'accepter les juges civils (C. d'Ét., 23 déc. 1887).

644. — II. Transactions sur procès-verbaux. — Des transactions peuvent être consenties par diverses administrations de l'État sur procès-verbaux dressés à raison d'infractions aux lois fiscales ou forestières. Ces transactions, contrairement au principe formulé par l'article 2046, C. civ., portent à la fois sur l'action publique et sur l'action en dommages. Ainsi, un arrêté consulaire du 5 germinal an XII (art. 23) confère à l'administration des contributions indirectes le pouvoir de transiger, même après jugement, avec les auteurs des contraventions, sur le montant des amendes. Le même pouvoir a été donné à l'administration des douanes par une ordonnance du 30 janvier 1822 (art. 10); à l'administration des postes par une ordonnance du 19 février 1848 et par la loi du 4 juin 1859 (art. 9); à l'administration des forêts par l'article 159 du Code forestier modifié par la loi du 18 juin 1859.

---

*Rectification.*

644 *bis*. — Nous avons dit (n° 608) qu'en principe et sauf les exceptions admises par la loi, notamment en matière de contributions directes, l'État ne peut obtenir de titres exécutoires contre ses débiteurs qu'en assignant ceux-ci devant les tribunaux compétents. A cet égard, l'État se trouvait dans une situation plus défavorable que les départements et les communes. L'article 54 de la loi du 13 avril 1898 a fait disparaître cette anomalie; il dispose : « Les états arrêtés par les *ministres* formant titre de perception des recettes de l'État qui ne comportent pas, en vertu de la législation existante, un mode spécial de recouvrement ou de poursuites, ont force exécutoire jusqu'à l'opposition de la partie intéressée devant la juridiction compétente. Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, sont jugées comme en matière sommaire. » Une disposition analogue avait été introduite d'abord dans la loi municipale de 1837 et maintenue dans celle de 1884 (art. 154), puis dans la loi départementale du 10 août 1871 (art. 64). L'État peut donc aujourd'hui se procurer dans tous les cas un titre exécutoire sans recourir aux tribunaux; mais les *états exécutoires* dont il est question ici diffèrent des *rôles exécutoires* émis en matière de contributions directes. Ceux-ci sont exécutoires par provision et ne peuvent être attaqués que devant la juridiction administrative. Les états exécutoires ne sont tels que jusqu'à opposition, laquelle est suspensive de l'exécution, et ils ne modifient en rien la compétence. Ils confèrent néanmoins à l'État deux avantages importants : 1° Devant les tribunaux, l'État n'est pas tenu de jouer le rôle de demandeur; 2° il est statué sur l'opposition suivant la procédure rapide des matières sommaires (C.Pr. civ., art. 404 et s.).

---

# TITRE II

## Le département.

645. — Notion du département. — La France est actuellement divisée en 86 départements, non compris le territoire de Belfort.

Les limites des départements ne peuvent être modifiées que par la loi. Il en est de même de la fixation des chefs-lieux. La loi du 4 mars 1790 avait décidé que, dans un certain nombre de départements, les chefs-lieux alterneraient entre plusieurs villes; mais cette règle, contraire aux principes d'une bonne administration, ne tarda pas à être abrogée. Les chefs-lieux furent fixés, par la loi du 12 septembre 1791, dans les villes où les directoires se trouvaient alors, sauf le droit pour les législatures postérieures, de modifier ces sièges, après que l'expérience et le vœu des populations en auraient démontré l'utilité.

Le département est à la fois une *unité administrative* et une *personne morale*.

Dans chaque département, l'administration active est confiée à un préfet assisté d'un secrétaire général, l'administration consultative et contentieuse à un conseil de préfecture, et l'administration délibérante à un conseil général, comprenant une commission départementale. Nous allons étudier successivement ces diverses autorités; puis nous examinerons les principaux actes qui peuvent être accomplis par le département comme personne morale.

---

## CHAPITRE PREMIER

### LES PRÉFETS

---

#### SECTION PREMIÈRE. — **Dispositions organiques.**

646. — I. Nomination et traitements. — Les préfets sont nommés par le chef de l'État qui peut aussi les révoquer à sa volonté (L. 28 pluv. an VIII, art. 18; L. C. 25 fév. 1875, art. 3, § 4).

Les décrets de nomination et de révocation sont proposés et contresignés par le ministre de l'intérieur. Aucune condition spéciale de capacité ou même de noviciat n'est exigée pour ces fonctions; il suffit d'avoir la qualité de citoyen français, c'est-à-dire l'âge de vingt-un ans et la jouissance des droits civils et politiques.

Depuis la loi du 28 pluviôse an VIII, les traitements des préfets, sous-préfets et conseillers de préfecture sont fixés suivant le chiffre de la population des villes dans lesquelles ces fonctionnaires doivent résider. Actuellement les préfectures sont divisées en trois classes, sauf la préfecture de la Seine et la préfecture de police qui sont hors classe, et le territoire de Belfort qui n'a qu'un « administrateur ». Ces classes se distinguent par le traitement des préfets, fixé à 35,000 francs pour la première classe, à 24,000 pour la seconde et à 18,000 pour la troisième (D. 23 déc. 1872).

Malgré les nombreuses modifications qu'il a subies, le traitement des préfets a toujours eu pour base les *classes territoriales*. Toutefois, le décret du 27 mars 1852 a permis de conférer aux préfets des *classes personnelles*. Aux termes de ce décret, dont les dispositions doivent être combinées avec celles des décrets des 25 juillet 1855, 3 octobre 1864 et 15 avril 1877, les préfets peuvent, après un certain temps de service, obtenir de l'avancement sur place, c'est-à-dire sans changer de résidence.

Les préfets et sous-préfets peuvent recevoir un *traitement de disponibilité* pendant une durée qui ne peut excéder six années ni la moitié de la durée de leurs services civils rendus à l'État. Ce traitement de disponibilité ne peut dépasser 6,000 francs par an ni la moitié du traitement moyen de la dernière année; il ne peut se cumuler ni avec un traitement, ni avec une pension payable sur les fonds du Trésor (L. 25 fév. 1901, art. 42).

647. — II. Résidence; remplacements temporaires. — Le préfet doit résider au chef-lieu administratif de son département. Cette règle résulte de l'arrêté consulaire du 17 ventôse an VIII (art. 3), qui a mis les locaux occupés par les anciennes administrations centrales et le mobilier qu'ils renferment à la disposition des préfets (art. 8). Le même arrêté défend aux préfets de s'absenter de leur département sans la permission du ministre de l'intérieur.

En cas d'absence par congé, ou d'empêchement, le préfet peut déléguer ses fonctions à un conseiller de préfecture ou au secrétaire général de la préfecture, à son choix. La délégation doit être approuvée par le ministre de l'intérieur, si le préfet sort du département (O. 29 mars 1821, art. 1er). Lorsque le préfet n'a pas fait de délégation, ou en cas de vacance de la préfecture par suite de décès ou révocation, le premier conseiller de la préfecture dans l'ordre du tableau prend de *droit* l'administration du département; toutefois si, avant la vacance de la préfecture, l'administration a été déléguée, celui qui a reçu cette délégation continue d'exercer jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné par le ministre de l'intérieur (art. 2). Le délégué du préfet ne peut, à son tour, déléguer les fonctions préfectorales; s'il est absent ou empêché, l'administration passe au conseiller inscrit après lui dans l'ordre du tableau.

Même en dehors du cas d'absence ou d'empêchement, le préfet peut

déléguer une partie de ses attributions au secrétaire général (D. 29 déc. 1854); mais alors le secrétaire général n'agit que sous la direction du préfet qui peut annuler les décisions prises contrairement à ses instructions, sauf à respecter les droits acquis.

648. — III. Employés des bureaux. — Le préfet est aidé dans sa tâche par des agents auxiliaires ou employés chargés de préparer le travail administratif. Ces employés, nommés et révoqués par le préfet, sont payés sur le fonds d'abonnement alloué, à chaque préfecture, pour frais d'administration. Le décret du 27 mars 1852 (art. 7) dispose que les quatre cinquièmes de ce fonds d'abonnement doivent être affectés aux traitements des employés des bureaux et qu'un cinquième seulement sera réservé pour les dépenses du matériel.

## SECTION II. — **Attributions des préfets.**

649. — Aperçu général. — Dans le partage qu'elle a fait entre le préfet, le conseil de préfecture et le conseil général, des attributions exercées précédemment par les administrations et commissaires de département, la loi du 28 pluviôse an VIII (art. 3) a chargé le préfet seul « de l'administration ». Il résulte de cette expression très large que dans le département, le préfet est seul investi de l'action administrative. A-t-il aussi des attributions contentieuses? Pendant longtemps on l'a soutenu; mais cette opinion est de plus en plus abandonnée. Nous avons exposé, à propos des ministres, comment l'illusion avait pu se produire; il est inutile de revenir sur ce point. Nous ne parlerons ici que pour mémoire des fonctions de police judiciaire qui ont été conférées aux préfets par l'article 10, C. I. cr., et qui sont étrangères à l'objet de notre étude.

Nous allons examiner dans trois paragraphes les attributions du préfet 1° comme agent du pouvoir central, 2° comme délégué du pouvoir central, 3° enfin les règles relatives aux actes préfectoraux.

### § 1er. — Attributions des préfets comme agents du pouvoir central

650. — I. Publication et exécution des lois et actes du gouvernement. — Comme agent du pouvoir central, le préfet est le subordonné médiat du président de la République, et immédiat des divers ministres pour les affaires ressortissant à chaque ministère. En cette qualité, il n'exerce pas de pouvoir propre; il reçoit de l'autorité supérieure les ordres qu'il est tenu de transmettre et de faire exécuter. C'est ainsi que, pour l'exécution des lois, des règlements d'administration publique, des décrets et même des décisions ministérielles, le préfet est l'intermédiaire obligé entre l'autorité centrale et les autorités inférieures; il est chargé de prendre les mesures nécessaires pour que ces divers actes soient publiés, et pour que l'exécution en soit assurée en tant qu'elle relève de l'autorité administrative.

651. — II. Mission d'information. — A l'inverse, le préfet est aussi l'intermédiaire obligé des réclamations adressées par les citoyens à l'autorité centrale; il est tenu de les transmettre avec son avis. Dans certains cas, il doit même agir d'office. Il est chargé de recueillir et de transmettre au Gouvernement les renseignements propres à éclairer sa marche. A cet effet, l'arrêté consulaire du 17 ventôse an VII (art. 5) prescrit au préfet de faire, chaque année, une tournée dans son département, d'en prévenir les ministres avec lesquels il aura à correspondre, et de rendre compte à chacun, en ce qui le concerne, du résultat de ces tournées.

§ 2. — Attributions des préfets comme délégués du pouvoir central

652. — I. Caractères de ces attributions. — Les préfets sont chargés directement par la loi d'administrer les départements. A ce titre, ils sont investis du droit d'agir avec une autorité propre, sans avoir à demander ou à attendre les ordres de l'autorité supérieure. Toutefois, ils n'agissent que comme délégués du pouvoir central qui conserve à l'égard de chacun de leurs actes un droit de contrôle très étendu.

Les ministres peuvent suspendre, annuler et même réformer les actes des préfets, soit d'office, soit sur la réclamation des parties intéressées, pour violation de la loi ou pour simple inopportunité.

Cette règle, qui résultait déjà des principes généraux, a été formulée et précisée par l'article 6 du décret du 25 mars 1852, sur la décentralisation administrative (n° 469). On a soutenu néanmoins que les ministres, n'ayant pas, en principe, le pouvoir réglementaire, ne pouvaient réformer, c'est-à-dire modifier les arrêtés réglementaires des préfets; mais la disposition du décret de 1852 n'autorise aucune distinction de cette nature; elle s'applique aussi bien aux actes réglementaires qu'aux actes individuels des préfets. La question n'a d'ailleurs aucun intérêt pratique; les préfets se trouvent, vis-à-vis des ministres, dans une subordination trop étroite pour qu'ils puissent résister aux instructions qui leur sont adressées.

653. — II. Actes réglementaires. — Le pouvoir réglementaire ne peut s'exercer qu'en vertu d'une délégation de la loi et à la condition de respecter les dispositions édictées par les autorités supérieures. Les règlements émanant des préfets doivent donc respecter, outre les dispositions de la loi, celles des décrets réglementaires rendus par le chef de l'État sur la même matière.

Le pouvoir réglementaire des préfets résulte soit d'une délégation générale de la loi, soit de délégations faites par des lois spéciales.

654. — *Délégation générale.* — Il est admis par la jurisprudence que le pouvoir réglementaire appartient d'une manière générale aux préfets pour certains objets déterminés par la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790 sur les administrations départementales. En vertu de cette loi (section III, art. 2), les préfets ont le droit de faire des règlements relatifs : 1° à la « conservation des propriétés publiques, des forêts, rivières, chemins et autres choses communes »; 2° au maintien « de la sûreté, de la salubrité et

de la tranquillité publiques ». Les règlements de police faits par les préfets doivent s'appliquer à l'ensemble du département ou d'une de ses parties dépassant les limites d'une commune. Le préfet ne peut faire de règlements de police applicables à une seule commune qu'à défaut de l'initiative du maire et après une mise en demeure adressée au maire et restée sans résultat (L. 5 avril 1884, art. 99).

655. — *Délégations spéciales.* — Indépendamment de cette attribution générale, diverses lois spéciales ont investi les préfets du droit de faire des règlements applicables sur le territoire du département qu'ils administrent. On en trouve des exemples dans les lois du 3 mai 1844 sur la police de la chasse, du 15 avril 1829 sur la police de la pêche, du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer, du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, du 15 mai 1818 sur les frais de poursuite en matière de contributions directes.

656. — III. Actes individuels et spéciaux. — Les préfets, chargés de toutes les parties de l'administration dans les départements, accomplissent de nombreux actes individuels ou spéciaux. Ces actes se divisent en actes de puissance publique, actes administratifs de nature juridique et actes de droit commun.

657. — *Actes administratifs de puissance publique.* — En vertu de ses pouvoirs généraux de police ou de lois spéciales, le préfet a le droit de prescrire diverses mesures d'ordre public. Il ordonne la séquestration des aliénés dangereux; il autorise la création des établissements dangereux, incommodes ou insalubres des deux premières classes, et accorde diverses autres autorisations dans les cas prévus par le décret du 25 mars 1852; il interdit l'exploitation d'ateliers dangereux ouverts sans autorisation préalable; en cas d'épizootie, il prend des arrêtés portant déclaration d'infection qui entraînent l'application de mesures destinées à empêcher la propagation de la maladie; il surveille et dirige les services publics placés dans le département; il exerce un pouvoir de tutelle administrative vis-à-vis des administrations municipales et des établissements publics; il nomme et révoque un grand nombre de fonctionnaires et d'agents relevant des différents services administratifs, etc.

658. — *Actes administratifs de nature juridique.* — Le préfet rend exécutoires les rôles des contributions directes et taxes y assimilées; il prend des arrêtés à l'effet d'autoriser l'occupation de terrains ou l'extraction de matériaux pour la confection de travaux publics; il prend des arrêtés de conflit pour revendiquer devant les tribunaux judiciaires les causes qui lui paraissent ressortir à la compétence de l'autorité administrative; il passe au nom de l'État les contrats de vente de biens nationaux, les marchés de travaux publics, etc.

659 — *Actes de droit commun.* — Le préfet procède à divers actes que comporte l'administration des biens de l'État; il intente et soutient au nom de l'État, dans le département, toutes les actions personnelles ou réelles, pétitoires ou possessoires, mobilières ou immobilières, de la compétence des tribunaux civils ou administratifs. Cette dernière règle est applicable même au cas où le litige existe entre l'État et le département. Le préfet continue alors à représenter l'État; quant au département, il est

représenté par un membre de la commission départementale désigné par elle à cet effet.

### § 3. — Attributions des préfets comme représentants du département

660. — Aperçu général. — A l'origine, les préfets n'étaient que les représentants de l'État; la personnalité morale du département n'existait pas encore. A mesure que cette personnalité nouvelle s'est constituée, les préfets ont été chargés de la représenter. Lors de la rédaction de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux, deux systèmes s'étaient trouvés en présence. L'un tendait à enlever au préfet toute intervention dans la gestion des affaires départementales et à ne lui laisser que la qualité de représentant du pouvoir exécutif dans le département. L'autre, repoussant cette décentralisation excessive, laissait au préfet toutes les attributions qu'il tenait de la législation antérieure. La lutte entre les deux systèmes s'est terminée par une transaction dont l'article 3 de la loi résume la formule en ces termes : « Le préfet est le représentant du pouvoir exécutif dans le département. Il est, en outre, chargé de l'instruction préalable des affaires qui intéressent le département, ainsi que de l'exécution des décisions du conseil général et de la commission départementale, conformément aux dispositions de la présente loi. »

Ainsi, le préfet continue à être le représentant du département dans tous les actes de la vie civile, mais il ne fait qu'instruire les affaires et exécuter les décisions du conseil général ou de la commission départementale; de plus, dans l'intervalle des sessions du conseil général, cette commission siège à côté du préfet pour contrôler ses actes en tout ce qui concerne l'intérêt du département.

### § 4. — Actes des préfets

661. — I. Forme des actes. — Les préfets s'adressent à leurs subordonnés par voie d'*instructions* en forme de lettres missives, tantôt individuelles, tantôt circulaires.

Pour les actes de puissance publique, ils emploient la forme plus solennelle d'*arrêtés*. Cette forme n'est tracée par aucune loi; mais elle est consacrée par l'usage. Le préfet, après avoir énoncé sa qualité, *vise* les lois ou règlements en vertu desquels il agit, ainsi que les pièces et documents qui ont été fournis; puis il expose les motifs ou *considérants* de la mesure qu'il va prescrire; enfin, il statue par un *dispositif* divisé, s'il y a lieu, en articles.

Les arrêtés sont pris tantôt par le préfet seul, tantôt par le préfet en conseil de préfecture. Lorsque les arrêtés doivent être pris après avis du conseil de préfecture, il faut qu'ils constatent que le vœu de la loi a été rempli. L'absence de cette formalité vicierait l'arrêté et le rendrait annulable pour excès de pouvoir.

Enfin, les préfets peuvent dresser en la forme administrative tous les *contrats* intéressant l'État, et ces actes ont par eux-mêmes force exécutoire.

662. — II. Notification et publication. — Les actes qui n'ont qu'un caractère individuel ne sont exécutoires qu'après avoir été notifiés aux intéressés soit par ministère d'huissier, soit par la voie administrative, c'est-à-dire par l'intermédiaire d'un agent de l'administration qui en retire récépissé ou dresse un procès-verbal de la notification. Les arrêtés contenant des dispositions ayant un caractère général ne sont pas susceptibles de notification individuelle. Certains règlements généraux, tels que celui qui est pris, dans chaque département, pour assurer l'exécution de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, sont publiés par insertion au *Recueil des actes administratifs de la préfecture*. Mais une semblable publication n'est pas suffisante pour les règlements de police, à raison des peines que leur infraction peut entraîner; ces règlements doivent être portés à la connaissance du public conformément aux règles tracées par l'avis du Conseil d'État du 25 prairial an XIII, c'est-à-dire par voie d'affiches dans les communes où leur exécution est réclamée (Cass., 12 avril 1861).

663. — III. Voies de recours. — Les décisions et autres actes des préfets peuvent être l'objet d'un recours gracieux, d'un recours hiérarchique, d'un recours pour excès de pouvoir et d'un recours contentieux de pleine juridiction.

Le *recours gracieux* est porté devant le préfet lui-même qui peut rapporter un arrêté émanant de lui ou de ses prédécesseurs, à condition de respecter les droits acquis à des tiers en vertu de cet arrêté.

Le *recours hiérarchique* est porté devant les ministres qui, en vertu de leur droit de contrôle, peuvent annuler ou réformer, à toute époque, soit d'office, soit sur la réclamation de parties intéressées, les actes des autorités inférieures, mais sous l'obligation de respecter les droits acquis.

Le *recours pour excès de pouvoir* est ouvert devant le Conseil d'État contre les actes de puissance publique.

Un *recours contentieux de pleine juridiction* est ouvert en matière d'actes administratifs de nature juridique. Ce recours est porté devant le Conseil d'État. Par exception, il est porté devant le conseil de préfecture lorsque l'acte se réfère à une matière contentieuse rentrant dans la sphère de la compétence normale du conseil de préfecture, par exemple, en matière de contributions directes ou d'occupations temporaires pour des travaux publics.

Quant aux actes de droit commun, ils peuvent toujours être l'objet d'un recours devant les tribunaux judiciaires.

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA



## CHAPITRE II

### LES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DE PRÉFECTURE

664. — I. Organisation. — La loi du 28 pluviôse an VIII avait établi un secrétaire général dans chaque département . L'ordonnance royale du 9 avril 1817 les supprima tous, excepté celui du département de la Seine, et confia leurs fonctions au plus ancien des conseillers de préfecture. Cette ordonnance ne tarda pas à être rapportée par celle du 1er août 1820, mais les secrétaires généraux furent de nouveau supprimés par l'ordonnance du 1er mai 1832, sauf dans six départements; partout ailleurs leurs fonctions devaient être remplies par un conseiller de préfecture désigné par le ministre de l'intérieur. Pour des raisons d'économie, un arrêté du gouvernement, du 15 décembre 1848, les supprima une troisième fois, en ne laissant subsister que celui de la Seine. Les décrets des 2 juillet 1853, 29 décembre 1854 et 1er mai 1858 les avaient déjà rétablis dans vingt-quatre départements lorsque fut votée la loi du 21 juin 1865 dont l'article 5 les rétablit dans toutes les préfectures.

Les secrétaires généraux sont nommés et révoqués par le chef de l'État. Aucune condition spéciale n'est exigée; la qualité de citoyen suffit. Ils sont répartis en trois classes, suivant les préfectures, et leurs traitements ont été fixés, par décret du 23 décembre 1872, à 7,000, 6,000 et 4,500 francs (1).

Le secrétaire général absent, empêché ou chargé par délégation des fonctions de préfet, est remplacé dans ses fonctions par le conseiller de préfecture, le dernier dans l'ordre du tableau (O. 29 mars 1821).

665. — II. Attributions. — Les attributions des ecrétaires généraux concernent, soit l'administration active, soit l'administration contentieuse.

La loi du 28 pluviôse an VIII (art. 7) confie aux secrétaires généraux « la garde des papiers et la signature des expéditions ». Complétant cette disposition, l'ordonnance du 9 avril 1817 leur prescrit, en outre, de veiller à ce que les registres des arrêtés et décisions du préfet et des délibérations du conseil de préfecture soient constamment à jour, et à ce que les actes que ces registres contiennent soit signés à mesure qu'ils y sont inscrits.

Les secrétaires généraux, par délégation du préfet et sous sa direction, peuvent être chargés d'une partie de l'administration départementale (D. 29 déc. 1854, *supra*, n° 647).

La loi du 21 juin 1865 (art. 5, § 2), qui a établi la publicité des séances du conseil de préfecture en matière contentieuse, a chargé le secrétaire général de remplir les fonctions de commissaire du gouvernement, et de donner ses conclusions dans les affaires contentieuses.

(1) Les secrétaires généraux de la préfecture de la Seine et de la préfecture de police sont hors classe. Le traitement du premier est de 18,000 francs, celui du second de 15,000 francs.

# CHAPITRE III

## LES CONSEILS DE PRÉFECTURE

### SECTION PREMIÈRE. — **Organisation.**

666. — I. Composition. — Les conseils de préfecture ont été créés par la loi du 28 pluviôse an VIII. Il y a dans chaque département de France et d'Algérie, un conseil de préfecture composé du préfet et de conseillers dont le nombre est variable. Il est de quatre dans trente départements de France, de trois dans les autres, y compris le territoire de Belfort. Par exception, celui du département de la Seine a été porté à neuf par la loi du 23 mars 1878. Dans le département d'Alger, le nombre des conseillers est de cinq et de quatre dans les départements d'Oran et de Constantine (1).

667. — *Présidence.* — Aux termes de l'article 5 de la loi du 28 pluviôse, « lorsque le préfet assiste au conseil de préfecture, il le préside ; en cas de partage, il a voix prépondérante ».

Dans l'usage, les préfets ne président que rarement le conseil de préfecture. Néanmoins, la disposition qui leur accorde la présidence a été vivement attaquée. Sans l'abroger expressément, la loi du 21 juin 1865 (art. 4) porte que « chaque année, un décret du chef de l'État désigne, pour chaque département, celui de la Seine excepté (2), un conseiller de préfecture qui devra présider le conseil en cas d'absence ou d'empêchement du préfet ». En fait, le membre du conseil de préfecture ainsi désigné est le véritable président.

Le secrétaire général de la préfecture, lorsqu'il remplace le préfet en vertu d'une délégation régulière, peut-il présider le conseil de préfecture? Dans le sens de l'affirmative, on pourrait dire qu'alors il n'y a pas véritablement « absence ou empêchement du préfet » puisque celui-ci est suppléé dans ses attributions; mais il est de principe que les lois spéciales dérogent aux lois générales, et dès lors il faut décider que la présidence appartiendra au vice-président du conseil de préfecture.

Le vice-président ou le conseiller doyen remplaçant le préfet en cas d'absence a, comme le préfet, voix prépondérante.

668. — *Ministère public.* — Le décret du 30 décembre 1862, confirmé par la loi du 21 juin 1865, en organisant la publicité des audiences des

(1) La Chambre des députés a invité le Gouvernement à supprimer, par voie d'extinction, le quatrième conseiller dans les départements où il existe encore et à supprimer le conseil de préfecture du territoire de Belfort (*Doc. parlem.*, Chambre, année 1895, p. 1004).

(2) Le conseil de préfecture de la Seine avait déjà un président en vertu du décret du 27 mars 1863.

conseils de préfecture, a établi près de ces conseils un ministère public. « Le secrétaire général de la préfecture remplit les fonctions de commissaire du gouvernement. Il donne ses conclusions dans les affaires contentieuses » (L. 1865, art. 5, § 1er). En cas d'absence, il peut être remplacé par un conseiller de préfecture en vertu de l'ordonnance du 29 mars 1821. La loi ajoute que « les auditeurs au Conseil d'État attachés à une préfecture peuvent y être chargés des fonctions du ministère public » ; mais, en fait, cette disposition n'est appliquée qu'au conseil de préfecture de la Seine (D. 28 juill. 1881).

669. — *Secrétaire-greffier*. — « Il y a auprès de chaque conseil un secrétaire-greffier nommé par le préfet et choisi parmi les employés de la préfecture » (L. 1865, art. 7).

Le secrétaire-greffier n'est pas comme les greffiers des cours et tribunaux un officier public ; il est placé sous l'autorité immédiate du préfet. Les actes accomplis par lui, en exécution des ordres du préfet, ont donc le caractère d'actes administratifs et ne peuvent dégénérer en faits personnels dont la connaissance appartiendrait aux tribunaux judiciaires (Confl. 23 nov. 1878).

670. — II. Nomination. — Les conseillers de préfecture sont nommés par le chef de l'État et peuvent être révoqués par lui (L. 28 pluv. an VIII, art. 18). Il n'existait à l'origine aucune condition d'âge ni de capacité. Cette lacune a été comblée par la loi du 21 juin 1865, article 2 : « Nul ne peut être nommé conseiller de préfecture s'il n'est âgé de 25 ans accomplis, s'il n'est, en outre, licencié en droit, ou s'il n'a rempli, pendant dix ans au moins, des fonctions rétribuées dans l'ordre administratif ou judiciaire, ou bien s'il n'a été, pendant le même espace de temps, membre d'un conseil général ou maire. »

Les conseillers de préfecture sont divisés en trois classes, et leur traitement varie suivant la classe à laquelle ils appartiennent. Ceux du département de la Seine sont hors classe.

671. — III. Incompatibilités. — Avant 1865, il n'existait aucune règle générale interdisant le cumul des fonctions de conseiller de préfecture avec un emploi ou une profession quelconque. La jurisprudence avait fait découler de la loi du 24 vendémiaire an III, l'impossibilité pour les membres des tribunaux de l'ordre judiciaire, les greffiers, les notaires et les avoués, de faire partie de l'administration contentieuse, mais elle admettait que les conseillers de préfecture pouvaient exercer la profession d'avocat. La loi du 21 juin 1865 (art. 3) porte que « les fonctions de conseiller de préfecture sont incompatibles avec un autre emploi public et avec l'exercice d'une profession ». En dehors des incompatibilités prévues par ce texte général, les fonctions de conseiller de préfecture sont encore incompatibles avec divers mandats publics, tels que celui de député, de sénateur, de conseiller général, de conseiller d'arrondissement, de juré devant la Cour d'assises.

672. — IV. Suppléances. — « Les conseils de préfecture ne peuvent prendre aucune délibération si les membres ne sont pas au moins au nombre de trois. Le préfet, lorsqu'il assiste à la séance, compte pour

compléter les membres nécessaires pour délibérer » (Arr. 19 fruct. an IX, art. 1er).

« En cas d'insuffisance du nombre des membres nécessaires pour délibérer, il y est pourvu conformément à l'arrêté du 19 fructidor an IX et au décret du 16 juin 1808 » (L. 1865, art. 6). Les dispositions visées par cet article peuvent se résumer ainsi : en cas de partage ou d'insuffisance du nombre des membres présents, ceux-ci doivent désigner, à la pluralité des voix, un des membres du conseil général du département pour siéger avec eux; mais leur choix ne peut pas se porter sur les membres des tribunaux faisant partie du conseil général; s'il y a partage sur le choix du suppléant, la voix du président, quel qu'il soit, est prépondérante. S'il n'y avait qu'un seul conseiller de préfecture, ou si tous étaient absents ou empêchés, ils seraient suppléés par un égal nombre de membres du conseil général, désignés par le ministre de l'intérieur sur la présentation du préfet, parmi ceux qui ne sont pas en même temps membres des tribunaux.

Mais la suppléance ne doit pas être un moyen de substituer arbitrairement un juge exceptionnel au juge donné par la loi. Aussi est-il nécessaire de constater, dans les *visas* de l'arrêté, l'absence ou l'empêchement ayant obligé de recourir à l'application des dispositions précitées (C. d'Ét., 20 avril 1883). L'arrêté qui ne contiendrait aucune mention constatant que les formalités prescrites par l'arrêté du 19 fructidor an IX ont été remplies serait annulable pour vice de forme (C. d'Ét., 18 nov. 1898).

## SECTION II. — **Attributions des conseils de préfecture.**

673. — Division. — Dans la pensée du législateur de l'an VIII, les conseils de préfecture étaient institués, au sein de chaque département, pour statuer comme juges sur les litiges administratifs qui leur seraient déférés par la loi; ils ne devaient pas avoir, en principe, de fonctions administratives, sauf cependant une seule qui a quelque chose de contentieux en apparence : les autorisations à donner aux communes et à certains établissements publics pour ester en justice. Mais peu à peu on considéra que ces conseils, déjà habitués à délibérer avec le préfet sur les affaires contentieuses, pourraient lui prêter un concours très utile dans la décision des affaires purement administratives. Diverses lois vinrent leur conférer successivement de nombreuses attributions consultatives dont les principales se rapportent à l'administration des communes et des établissements publics. Les conseils de préfecture ont ainsi deux catégories d'attributions : 1° des attributions administratives; 2° des attributions contentieuses.

### § 1er. — Attributions administratives

674. — I. Autorisations de plaider. — Aux termes de l'article 4, § 6 de la loi du 28 pluviôse an VIII, « le conseil de préfecture prononce sur les

demandes qui sont présentées par les communautés des villes, bourgs ou villages pour être autorisées à plaider ». Cette nécessité pour les communes ou sections de commune d'obtenir l'autorisation d'ester en justice remonte à un édit d'avril 1683; elle avait été maintenue par l'article 56 de la loi du 14 décembre 1789 qui soumettait à l'approbation du directoire de département les délibérations prises par le conseil de la commune touchant les procès à intenter ou à soutenir. De là elle est passée dans la loi de pluviôse. Il importe, en effet, que les communes ne puissent pas s'engager témérairement dans des procès dont les frais, en cas de condamnation, seraient mis à leur charge ; mais il n'appartient pas au conseil de préfecture d'examiner le fond du litige, il lui suffit de rechercher s'il existe des éléments de discussion assez sérieux pour justifier le fait même de l'instance.

La nécessité de l'autorisation du conseil de préfecture pour agir ou pour défendre en justice a été étendue, par divers textes, aux hôpitaux et hospices et, par assimilation, aux bureaux de bienfaisance (L. 7 août 1851, art. 9 et 10), aux fabriques des paroisses (D. 30 déc. 1809, art. 77), aux séminaires, cures, évêchés, chapitres (D. 6 nov. 1813), aux consistoires protestants (O. 21 mars 1834), aux consistoires israélites (O. 25 mai 1844). Mais cette nécessité constitue une exception qui ne peut être admise ou suppléée par induction; elle est par sa nature hors du droit commun et doit être écartée lorsqu'elle n'est pas écrite dans un texte spécial (Cass., 18 déc. 1866).

Le conseil de préfecture en cette matière ne se borne pas à émettre des avis; il rend des arrêtés comme en matière contentieuse; mais ces arrêtés, étant simplement administratifs, ne sont pas rendus en audience publique. Ils ne doivent pas être motivés lorsqu'ils portent autorisation de plaider; toutefois il est nécessaire d'énoncer les motifs en cas de refus d'autorisation, afin que le Conseil d'État puisse en apprécier la valeur.

675. — II. Avis du conseil de préfecture. — Le préfet peut consulter le conseil de préfecture chaque fois qu'il le juge utile, et, dans certains cas spécifiés par la loi, il est tenu de prendre l'avis de ce conseil, sans cependant être obligé de s'y conformer. L'arrêté préfectoral doit alors mentionner que cette formalité a été observée.

Nous n'entreprendrons point de faire ici l'énumération de tous les cas dans lesquels le préfet est tenu de statuer en conseil de préfecture. Il nous suffira de renvoyer : 1° à la loi du 22 juin 1833 en ce qui concerne, soit le tirage au sort pour déterminer le canton auquel doit appartenir, à défaut d'option, un conseiller d'arrondissement élu dans plusieurs cantons, soit l'annulation des délibérations prises par les conseils d'arrondissement en dehors des réunions légales; 2° à la loi municipale du 5 avril 1884, notamment pour l'annulation des délibérations des conseils municipaux nulles de droit ou simplement annulables, pour l'inscription d'office au budget communal du crédit nécessaire à l'acquittement d'une dépense obligatoire, pour l'ordonnancement, en cas de refus du maire, d'une dépense régulièrement autorisée et liquide; 3° à la loi du 3 mai 1841, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (art. 12, 13 et 26); 4° au décret du 13 avril 1861, art. 1 et tabl. C, pour diverses décisions à prendre par les

préfets en matière de contributions indirectes ou en matières domaniales ou forestières.

676. — III. Attributions individuelles. — Parmi les fonctions que les membres des conseils de préfecture peuvent être appelés à remplir individuellement, nous avons déjà signalé celle de pouvoir remplacer temporairement, par délégation ou même de plein droit, le préfet ou le secrétaire général. Un conseiller de préfecture peut aussi être délégué par le préfet, soit pour remplacer temporairement un sous-préfet, en cas d'absence ou de vacance d'emploi (O. 29 mars 1828, art. 3), soit pour présider le conseil de revision en matière de recrutement. De plus, un conseiller de préfecture doit toujours être désigné par le préfet pour faire partie de ce conseil (L. 15 juillet 1889, art. 18).

## § 2. — Attributions contentieuses

677. — I. Aperçu général. — La loi du 28 pluviôse an VIII, en créant les conseils de préfecture, leur avait donné des attributions contentieuses importantes en ce qui concerne les contributions directes, les travaux publics, la grande voirie et les domaines nationaux. Des lois postérieures sont venues successivement étendre les attributions contentieuses des conseils de préfecture à diverses matières domaniales, aux élections, aux ateliers dangereux, aux logements insalubres, à la comptabilité des communes et établissements publics, etc. On peut donc dire aujourd'hui que, si les conseils de préfecture ne sont pas les juges ordinaires du contentieux administratif, ils en sont les juges les plus habituels.

678. — II. Contributions directes. — Les contributions directes sont perçues en vertu de rôles nominatifs rendus exécutoires par un acte de puissance publique émanant du préfet. Ces rôles constituent donc des *actes administratifs*, et, par suite, les contestations ou réclamations auxquelles ils peuvent donner lieu rentrent naturellement dans la compétence administrative.

679. — *Réclamations des particuliers.* — Le conseil de préfecture prononce : 1° sur les demandes des particuliers tendant à obtenir la *décharge* ou la *réduction* de leur cote de contributions (L. 28 pluv. an VIII, art. 4, § 1er) ; 2° sur les demandes en *mutation de cote* formées lorsqu'il survient un changement dans la propriété de la matière imposable, mais seulement dans certains cas prévus par les lois (A. 24 flor. an VIII, art. 2 ; L. 15 juill. 1880, art. 28) ; 3° sur les demandes en *inscription* ou en *réintégration aux rôles* (L. 21 avril 1832, art. 28) ; 4° sur les réclamations contre les *opérations cadastrales* (L. 15 sept. 1807 ; O. 3 oct. 1821 ; L. 8 août 1890) ; 5° sur la *validité des poursuites administratives*, sommation avec frais et contrainte, qui émanent d'agents de l'administration (O. sur confl., 22 fév. 1821).

680. — *Réclamations des percepteurs.* — Les percepteurs, ayant la responsabilité du recouvrement de leurs rôles, sont également intéressés à former des réclamations à défaut de celles des particuliers. Ils sont auto-

risés à présenter dans les trois mois de la publication des rôles, des *états de cotes indûment imposées* sur lesquelles le conseil de préfecture prononce après instruction faite par les agents des contributions directes (L. 3 juill. 1846, art. 3). Ils sont également autorisés à demander en fin d'exercice, au conseil de préfecture, décharge des cotes indûment imposées non comprises en temps utile dans les premiers états, pourvu que l'irrecouvrabilité en soit constatée (L. 22 juin 1854).

681. — *Taxes assimilées.* — La compétence des conseils de préfecture s'est naturellement étendue aux réclamations contentieuses relatives aux taxes qui se recouvrent dans les mêmes formes que les contributions directes et qu'on appelle, pour ce motif, « taxes assimilées aux contributions directes ». Ces taxes sont perçues, les unes au profit de l'État, d'autres au profit des communes ou des établissements publics, d'autres au profit de sociétés syndicales ou de travaux d'utilité collective; d'autres enfin au profit d'agents de l'administration. Nous en donnerons une énumération à la matière des *Impôts*.

682. — III. Contributions indirectes. — Ces contributions, à la différence des précédentes, ne donnent lieu à aucun acte administratif formant titre de perception; elles sont perçues au moyen de tarifs annexés à la loi ou au décret qui les rend exécutoires. Aussi le contentieux des impôts indirects a-t-il été attribué aux tribunaux judiciaires (L. 7-11 sept. 1790). Toutefois, il a été apporté à cette règle quatre exceptions dont deux (la première et la troisième) ont été supprimées par la loi du 29 décembre 1900 sur les boissons.

Ces exceptions sont les suivantes: 1° Les débitants de boissons étaient autorisés à contracter avec la régie, pour remplacer le droit de vente au détail, des abonnements perçus en vertu des *rôles rendus exécutoires par le préfet*. S'il s'élevait des contestations au sujet du montant de l'abonnement, elles étaient tranchées par le conseil de préfecture (L. 28 avril 1816, art 79; L. 21 juin 1865, art. 11); — 2° Les sommes dues pour manquants par les propriétaires autorisés à cultiver du tabac sont recouvrées dans la forme des impôts directs, sur *état* dressé par le directeur des contributions indirectes et *rendu exécutoire par le préfet;* les réclamations sont reçues pendant un mois devant le conseil de préfecture (L. 1816. art. 199-201 et 213-214); — 3° Les contestations entre les employés de la régie et les débitants de boissons relativement à l'exactitude de la déclaration des prix de vente étaient portées devant le maire qui prononçait, sauf recours au conseil de préfecture (L. 1816, art. 49; L. 1865, art. 11); — 4° Les contestations qui s'élèvent, soit entre les communes et les régisseurs intéressés de l'octroi relativement à l'administration ou à la perception des droits, soit entre les communes et les fermiers d'octroi « sur le sens des baux » sont jugées par le conseil de préfecture (D. 17 mai 1809, art. 136; L. 1865, art. 11). La même règle doit être appliquée par analogie aux baux passés avec les fermiers des droits de place dans les halles et marchés (Confl. 15 mars 1879) et les régisseurs ou fermiers des droits de pesage, mesurage et jaugeage ainsi que des taxes d'abatage (C. d'Ét., 13 mars 1891), 26 déc. 1896).

683. — IV. Travaux publics. — A raison de l'intérêt qui s'attache à la prompte et bonne confection des travaux d'utilité générale, le législateur n'a pas voulu laisser porter devant les tribunaux judiciaires des contestations qui auraient pu avoir pour résultat d'entraver l'exécution de ces travaux. Déjà sous l'ancien régime, la même considération avait fait attribuer ce contentieux aux intendants. L'Assemblée constituante le confia aux directoires de département et de district par la loi des 7-11 septembre 1791 dont les articles 3, 4 et 5 distinguent trois hypothèses prévues également par l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII et que nous allons examiner.

684. — *Contestations entre l'administration et l'entrepreneur.* — Le conseil de préfecture prononce « sur les difficultés qui peuvent s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration concernant le sens ou l'exécution des clauses de leurs marchés » (L. 28 pluv. an VIII, art. 4, § 2).

La jurisprudence a entendu cette disposition dans le sens le plus large, de telle sorte que le conseil de préfecture peut être considéré comme le juge ordinaire des travaux publics toutes les fois qu'un intérêt public est engagé dans le litige.

Elle a d'abord élargi le sens du mot « administration » et peu à peu on est arrivé à assimiler, sous ce rapport, aux travaux de l'État, ceux des départements, des communes et des établissements publics. Elle ne s'est pas non plus tenue au sens strict du mot « entrepreneurs »; on a interprété cette expression comme s'appliquant aux adjudicataires, aux concessionnaires, aux régisseurs intéressés, aux architectes et même aux cantonniers ou autres ouvriers travaillant à la journée pour le compte de l'administration. Elle a admis que le conseil de préfecture est compétent lorsque l'administration est partie au procès même contre un autre que l'entrepreneur, par exemple, contre la caution de l'entrepreneur, et même lorsqu'elle n'est pas partie au procès, si l'action est de nature à réfléchir contre elle, par exemple, en cas de difficultés entre l'entrepreneur entrant et l'entrepreneur sortant. Mais il n'a paru possible d'aller au delà, et lorsque des contestations sur un marché de travaux publics ne soulèvent qu'un conflit d'intérêt privé, le conseil de préfecture cesse d'être compétent; il en est ainsi notamment dans le cas où la contestation s'élève entre un sous-traitant et l'entrepreneur ou concessionnaire.

Les autres termes de la disposition précitée ont reçu une semblable extension. Bien que le texte vise seulement les difficultés concernant « le *sens* et l'*exécution* des clauses du marché », la jurisprudence n'a pas hésité à l'étendre à toutes les difficultés qui sont susceptibles de naître à l'occasion soit du règlement de la dépense, soit des conventions financières insérées dans le contrat, telles que subventions, partage des bénéfices, garanties d'intérêt. Elle a assimilé aux marchés de travaux publics les marchés mixtes, c'est-à-dire comprenant tout à la fois des travaux et des fournitures, comme les entreprises de distribution d'eau ou d'éclairage au gaz dans les villes. Enfin elle a considéré comme marchés de travaux publics les *offres de concours*, c'est-à-dire les conventions par lesquelles des particuliers

s'engagent envers l'administration à concourir à l'exécution d'un travail public par un versement en argent ou par une cession de terrain.

685. — *Dommages résultant de travaux publics.* — Le conseil de préfecture prononce « sur les réclamations des particuliers qui se plaignent de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs, et non du fait de l'administration » (L. 28 pluv. an VIII, art. 4, § 3).

Ici encore la jurisprudence a entendu dans un sens très large le texte de la loi. Remarquons d'abord que ce texte semble écarter la compétence du conseil de préfecture en ce qui concerne les dommages provenant « du fait de l'administration ». Quel est le sens de cette disposition ? L'explication la plus vraisemblable consiste à dire que la loi des 7-11 septembre 1790, à laquelle a été empruntée la disposition de l'an VIII, en donnant compétence aux administrations locales pour statuer sur les dommages résultant, soit du fait personnel des entrepreneurs, soit de la dépossession de terrains ou de fouilles pour extraction de matériaux, avait entendu réserver le cas où les dommages proviennent des plans de l'administration et des ordres donnés par elle pour les exécuter. Or, l'exécution des plans de l'administration peut causer des dommages autres que ceux qui viennent d'être indiqués; elle peut modifier le régime des eaux, rendre plus difficile l'accès des immeubles, etc. Les réclamations relatives à ces dommages devaient être portées à l'administration même qui ordonnait les travaux, c'est-à-dire au pouvoir central, parce qu'alors tous les travaux publics étaient exécutés par l'État. Quoi qu'il en soit, la jurisprudence a depuis longtemps admis que le conseil de préfecture est compétent pour connaître des dommages même lorsqu'ils résultent du fait de l'administration.

Les dommages peuvent d'abord être causés aux *propriétés*. La compétence du conseil de préfecture s'étend non seulement à ceux qui résultent de l'*exécution du travail*, mais encore à ceux qui sont la conséquence de l'*ouvrage public* lui-même après qu'il a été exécuté, sans distinguer si ces dommages sont *temporaires* ou *permanents*, pourvu que, dans ce dernier cas, ils n'emportent pas translation de la propriété ou de ses avantages au profit de l'administration. Elle s'étend aussi aux dommages provenant de l'*exploitation* de l'ouvrage public s'ils sont une conséquence nécessaire de cet ouvrage fonctionnant conformément à sa destination. Elle s'étend même à l'*inexécution du travail public*, lorsque, par suite de défaut d'entretien, de mauvais état ou de défectuosité de l'ouvrage, un préjudice a été causé. Le Conseil d'État a même reconnu le caractère de dommage résultant de travaux publics au *refus d'alignement* ou d'*autorisation de bâtir* motivé par le désir de rendre les expropriations moins onéreuses, lors de l'exécution de travaux projetés. (V. *infra*, n° 1444 et s.)

Des dommages peuvent aussi être causés aux *personnes*. Après de nombreux revirements, le Conseil d'État s'est prononcé pour l'unité de compétence en matière de dommages, c'est-à-dire pour la compétence du conseil de préfecture. Mais la compétence est judiciaire lorsqu'il s'agit d'accidents survenus aux ouvriers (L. 9 avril 1898, *infra*, n° 1476).

686. — *Dommages causés par les occupations temporaires.* — Le con-

seil de préfecture prononce « sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers, à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics » (L. 28 pluv. an VIII, art. 4, § 4).

Cette disposition prévoyait deux cas : le cas de dépossession définitive de terrains et le cas de simple occupation des terrains, soit pour en extraire des matériaux, soit pour y établir des chantiers. La compétence en matière d'expropriation ayant été transportée aux tribunaux judiciaires par la loi du 8 mars 1810, le conseil de préfecture n'est resté compétent qu'en matière de dommages causés par l'occupation temporaire.

Le texte précité ne vise expressément que le règlement des *indemnités* dues à raison de l'extraction de matériaux ou de l'occupation temporaire; mais la jurisprudence admet que le conseil de préfecture est également compétent pour statuer sur les réclamations formées par les propriétaires qui prétendent que l'arrêté préfectoral a autorisé l'occupation de terrains qui en étaient exonérés par la loi ou que les travaux ne comportent pas le droit d'occupation.

Si l'occupation de terrains avait eu lieu sans avoir été autorisée par arrêté préfectoral, les tribunaux judiciaires seraient seuls compétents pour statuer sur les demandes d'indemnité (C. d'Ét., 17 décembre 1892).

687. — *Travaux assimilés aux travaux publics.* — Diverses règles concernant les travaux publics ont été étendues à des travaux d'intérêt simplement collectif. Ainsi, le conseil de préfecture est compétent : 1° en matière de *desséchement de marais*, pour tout ce qui est relatif au classement des propriétés avant et après le desséchement, à leur estimation, etc.; 2° en matière d'*associations syndicales autorisées*, pour tous les objets énumérés dans l'article 10 de la loi du 21 juin 1865; 3° en matière de *restauration de terrains en montagne*, pour fixer le montant des indemnités dues en cas de mise en défens de terrains appartenant aux communes, aux établissements publics ou aux particuliers ; 4° en matière de *pêche* pour régler les indemnités dues aux propriétaires riverains des cours d'eau en cas d'interdiction de la pêche pendant un certain nombre d'années par application de la loi du 31 mai 1865 ; 5° en matière de *mines*, pour le règlement des indemnités à payer par les concessionnaires à raison de travaux de recherches antérieurs à la concession, et, en cas de travaux d'asséchement imposés par l'administration, pour statuer sur les réclamations relatives à l'exécution de ces travaux; 6° en matière de *pompes funèbres*, pour prononcer sur les difficultés qui s'élèvent entre l'entrepreneur et les fabriques relativement au sens et à l'exécution des actes d'adjudication.

688. — V. Voirie. — On appelle voirie l'ensemble des voies de communication. La loi distingue la grande et la petite voirie. Certaines parties du domaine public ou même du domaine privé, bien que ne constituant pas des voies de communication, ont été assimilées à la grande voirie à cause de l'intérêt qui s'attache à leur conservation.

689. — *Grande voirie.* — La loi des 7-11 septembre 1790 (art. 6, § 1er) avait établi une distinction entre « les contraventions de grande voirie »

qu'elle déférait aux tribunaux correctionnels et les autres difficultés relatives à « l'administration en matière de grande voirie » dont la connaissance était réservée à l'autorité administrative. La loi de pluviôse n'avait porté aucune atteinte à cette distinction ; mais les poursuites étaient rares et souvent sans résultat. La loi du 29 floréal an X a transporté la répression aux conseils de préfecture.

La compétence de ces conseils, en matière de grande voirie, est ainsi tout à la fois contentieuse et répressive.

690. — *Compétence contentieuse.* — Le conseil de préfecture prononce « sur les difficultés qui s'élèvent en matière de grande voirie » (L. 28 pluv. an VIII, art. 4, § 5).

Les affaires sur lesquelles le conseil de préfecture est appelé à statuer le plus souvent, en matière de grande voirie, sont des *anticipations* ou *dégradations* commises sur les routes, chemins de fer, canaux, etc. Ces faits constituent des contraventions, et le conseil de préfecture en même temps qu'il applique la peine édictée par la loi, ordonne la réintégration du sol usurpé et la réparation du dommage causé. Mais la compétence du conseil de préfecture s'exerce même dans des cas où il n'y a pas eu de contravention commise ; il en est ainsi notamment lorsque les contestations s'élèvent entre l'administration et les propriétaires riverains des routes au sujet de l'existence des servitudes de grande voirie.

691. — *Compétence répressive.* — Le conseil de préfecture a été chargé par la loi du 29 floréal an X de réprimer « les contraventions de grande voirie », c'est-à-dire les faits qui sont de nature à compromettre la conservation des grandes voies publiques. Ces faits sont, en général, énumérés dans d'*anciens règlements* qui ont été maintenus en vigueur par la loi du 19-22 juillet 1791 et qui édictent des amendes souvent très rigoureuses. La loi du 23 mars 1841 a permis de les atténuer dans une large mesure. Lorsque les anciens réglements ou les lois nouvelles n'édictent aucune peine, le conseil de préfecture doit ordonner la réparation du dommage, mais sans prononcer de pénalité.

692. — *Objets assimilés à la grande voirie.* — La compétence qui appartient au conseil de préfecture en matière de grande voirie a été étendue par la législation postérieure à la loi de l'an X : 1° à la conservation des travaux de dessèchement et d'endiguement ; 2° aux ports maritimes et aux travaux à la mer ; 3° aux places de guerre et aux zones de servitudes militaires ; 4° aux travaux faits sans autorisation dans la portion réservée de la zone frontière ; 5° aux lignes télégraphiques et téléphoniques ; 6° aux travaux faits dans les vallées submersibles.

693. — *Petite voirie.* — En matière de petite voirie, la compétence du conseil de préfecture est seulement contentieuse ; en outre, elle ne s'applique qu'aux *usurpations* commises sur les *chemins vicinaux*. Le conseil de préfecture ordonne la réintégration du sol usurpé ; mais c'est aux tribunaux judiciaires qu'il appartient de prononcer les peines encourues pour cette usurpation et de statuer sur la réparation des dégradations commises.

694. — VI. Ventes de domaines nationaux. — Aux termes de l'article 4,

§ 7, de la loi du 28 pluviôse an VIII, le conseil de préfecture prononce « sur le contentieux des domaines nationaux ».

Il est utile de rappeler l'origine de cette dérogation au principe qui, dans notre Droit moderne, a placé la propriété et les nombreux contrats dont elle peut être l'objet sous la sauvegarde de l'autorité judiciaire. L'Assemblée constituante, après avoir déclaré que le domaine de la couronne serait désormais aliénable, avait décrété l'aliénation d'une quantité considérable de biens composant ce domaine, ainsi que de biens ecclésiastiques « mis à la disposition de la nation ». La Convention ne tarda pas à y joindre les biens confisqués sur les émigrés. Les acquéreurs, craignant d'être troublés plus tard dans leur possession, ne se présentaient qu'en petit nombre. Pour leur donner une entière sécurité, il parut nécessaire de faire de ces ventes de véritables actes de la puissance publique. La constitution de l'an III (art. 394) proclama « qu'après une adjudication légalement consommée de biens nationaux, quelle qu'en fût l'origine, l'acquéreur légitime ne pourrait plus être dépossédé, sauf aux tiers réclamants à être, s'il y avait lieu, indemnisés par le Trésor national ».

Ces dispositions furent interprétées comme enlevant au pouvoir judiciaire, en ce qui concerne les ventes nationales, deux ordres de contestations : 1° celles qui pouvaient s'élever entre l'*État vendeur* et les *acquéreurs* concernant la validité, l'interprétation et l'exécution de ces ventes; 2° celles qui pourraient naître entre les *acquéreurs* et les *tiers* qui viendraient revendiquer les biens aliénés.

Cependant, sous le Directoire, il se produisit des doutes sur le point de savoir s'il appartenait à l'autorité administrative de statuer, à l'exclusion de l'autorité judiciaire, sur les contestations entre les acquéreurs et les tiers. La question fut soumise par le Directoire exécutif aux ministres de la justice et des finances. Les deux ministres furent d'avis différents; mais la compétence administrative l'emporta; elle fut consacrée par un arrêté du 2 nivôse an VI. La constitution de l'an VIII (art. 94) reproduisit littéralement l'article 304 de celle de l'an III, et la loi du 28 pluviôse attribua aux conseils de préfecture le contentieux des domaines nationaux tel qu'il était défini par les dispositions qui viennent d'être rapportées.

La charte de 1814 s'étant abstenue de reproduire la disposition précitée des constitutions de l'an III et de l'an VIII, on se demanda si ces ventes de biens du domaine de l'État allaient cesser d'être des actes de puissance publique, et s'il ne convenait pas de restreindre la disposition de l'an VIII aux anciennes ventes nationales. Le Conseil d'État fit la distinction suivante : la charte de 1814 n'ayant pas reproduit les dispositions précitées des constitutions antérieures, le droit commun reprend son empire quant aux actions en revendication des tiers contre l'acquéreur ; or, ces actions sont du domaine judiciaire; mais les rapports de l'acquéreur avec l'État vendeur continuent à être régis par la disposition de l'article 4 de la loi de pluviôse, qui n'est ni abrogée expressément ni incompatible avec les termes de la charte.

ns ɔʇquionsposa de nouveau après 1830 ; elle fut résolue dans le

même sens par le Conseil d'État. Enfin le nouveau Tribunal des conflits, dans deux décisions importantes (1er mai 1875, 24 juin 1876), a consacré la même doctrine; il a reconnu que le conseil de préfecture est encore investi du pouvoir de prononcer sur les contestations qui s'élèvent au sujet de biens domaniaux entre l'État et les acquéreurs, et que sa compétence, n'étant limitée par aucune disposition de loi à une certaine catégorie de biens, s'étend à tous les domaines de l'État, quelle qu'en soit l'origine.

Cette règle n'est pas applicable en *Algérie*; l'article. 4 de la loi de pluviôse y avait été rendu exécutoire, mais cette disposition a été virtuellement abrogée par la loi du 16 juin 1851 qui porte que les actions immobilières intentées par le domaine ou contre lui sont jugées par le tribunal civil (Confl. 20 juill. 1889).

En ce qui concerne le *mobilier de l'État*, la jurisprudence décide que les actes qui en constatent la vente sont des contrats de droit commun rentrant dans la compétence judiciaire.

695. — VII. Matières domaniales diverses. — En présence des termes vagues de la loi de pluviôse, on avait d'abord pensé que toutes les contestations relatives aux biens du domaine de l'État rentraient dans le « contentieux des domaines nationaux », et devaient être jugées par le conseil de préfecture. La commission du contentieux, créée en 1806, partagea d'abord ces idées, et de nombreuses décisions furent rendues en ce sens. Mais, à partir de 1823, le Conseil d'État a considéré que la compétence du conseil de préfecture en matière de domaines nationaux, fondée sur des motifs purement politiques, devait être restreinte aux seuls cas que le législateur avait eus en vue, c'est-à-dire à l'interprétation ou à l'exécution des ventes nationales et que, les mêmes motifs ne s'appliquant pas en ce qui concerne l'échange ou les baux, il fallait restituer à l'autorité judiciaire des contestations qui lui appartenaient par essence. Depuis longtemps cette jurisprudence n'est plus contestée.

696. — *Sources minérales.* — Le principe que nous venons d'exposer souffre cependant exception pour les baux de sources d'eaux minérales appartenant à l'État. L'article 2 de l'arrêté consulaire du 3 floréal an VIII porte « qu'à défaut de paiement du prix du bail ou de l'exécution des clauses y contenues, il pourra être résilié par le conseil de préfecture ».

Le conseil de préfecture est-il également compétent en ce qui touche les sources d'eaux minérales appartenant aux départements, communes ou établissements publics ? A la suite d'une décision du Conseil d'État, qui avait écarté la compétence administrative par le motif que l'arrêté du 3 floréal an VIII ne visait que les sources appartenant à l'État, une ordonnance royale du 18 juin 1828 avait consacré expressément la compétence du conseil de préfecture. Mais le Conseil d'État a décidé que le caractère législatif, reconnu à l'arrêté du 3 floréal an VIII, ne pouvait pas être étendu à l'ordonnance de 1823, et que, dès lors, aucune disposition légale n'ayant attribué compétence au conseil de préfecture en cette matière, la compétence judiciaire continuait à subsister (C. d'Ét., 20 juin 1861).

En matière de sources minérales, le conseil de préfecture statue aussi sur les oppositions formées contre les décisions prises par les préfets pour

interdire les fouilles qui peuvent diminuer ou altérer les sources déclarées d'intérêt public (L. 14 juill. 1856, art. 4, § 2).

697. — *Bois et forêts.* — Le Code forestier a attribué compétence au conseil de préfecture dans un assez grand nombre de cas où des opérations administratives sont l'objet de réclamations de la part de communes ou de particuliers intéressés. Ainsi, le conseil de préfecture prononce : 1° sur les demandes en annulation, pour vice de forme, des procès-verbaux de récolement dressés par l'administration forestière pour constater si les coupes de bois ont été faites dans les conditions imposées à l'adjudicataire par le cahier des charges ; 2° sur les recours dirigés contre les déclarations de l'administration forestière concernant l'*état* et la *possibilité* des forêts ou leur *défensabilité*, en vue de réduire les droits d'usage ou de prohiber l'introduction de bestiaux dans certaines parties qui ne pourraient résister à la dent des animaux ; 3° sur les recours formés contre les décisions ordonnant le *rachat des droits d'usage* dans les forêts, lorsque les habitants d'une ou plusieurs communes prétendent que l'usage est pour eux d'une absolue nécessité ; 4° sur les contestations soulevées entre les particuliers qui veulent racheter les droits d'usage dans les bois leur appartenant et les habitants qui prétendent que ces droits leur sont d'une absolue nécessité ; 5° sur les difficultés élevées au sujet des propositions de l'administration forestière tendant à convertir en bois des terrains en nature de pâturages et appartenant aux communes ou établissements publics.

La loi du 4 avril 1882 a également attribué compétence au conseil de préfecture pour le règlement des indemnités dues en cas de mise en défens de terrains en montagne.

698. — *Partage des biens communaux.* — Aux termes de la loi du 10 juin 1793 (sect. V, art. 2), les directoires de département étaient chargés de statuer sur toutes les réclamations qui peuvent s'élever « à raison du mode de partage des biens communaux ». Depuis la loi de pluviôse, ce sont les conseils de préfecture qui ont hérité de cette attribution.

Il faut distinguer deux sortes de partages de biens communaux : les partages entre communes ou sections de communes et les partages entre habitants.

Les partages entre communes ou sections de communes sont effectués par l'autorité administrative ; c'est le préfet qui nomme les experts et détermine les opérations du partage. Le conseil de préfecture prononce sur les difficultés auxquelles ces opérations peuvent donner lieu, ainsi que sur les contestations relatives à l'existence et aux effets du partage.

Quant au partage des biens communaux entre les habitants, il est aujourd'hui interdit. Toutefois, il peut encore être procédé au partage des fruits de ceux de ces biens dont les habitants ont la jouissance en nature. Il en est ainsi en matière d'affouage communal. Le conseil de préfecture est compétent pour statuer sur les contestations qui peuvent naître au sujet des opérations administratives effectuées pour le partage du produit des biens communaux. Il est également compétent pour prononcer sur les questions d'aptitude personnelle à la jouissance de ces biens, lorsqu'elles ne soulèvent pas de question d'état proprement dite (C. d'Ét., 8 juin 1883).

La jurisprudence a même admis que les contestations entre copartageants relativement au mode de partage fixé par un ancien règlement sont de la compétence du conseil de préfecture (Confl., 3 fév. 1894).

699. — *Baux de halles appartenant à des particuliers.* — Sous l'ancien régime, les seigneurs jouissaient du droit de construire des halles sur les places publiques ou sur des terrains particuliers et de percevoir à leur profit des droits connus sous le nom de coutume, hallage, havage, etc. La loi des 15-28 mars 1790 supprima ces droits sans indemnité comme entachés de féodalité; mais la propriété des bâtiments et halles fut maintenue aux anciens propriétaires, « sauf à eux à s'arranger à l'amiable soit pour le loyer, soit pour l'aliénation, avec les municipalités des lieux ». Les difficultés qui pouvaient s'élever à ce sujet devaient être soumises aux assemblées administratives. La loi des 19-20 août 1790 déclara que les propriétaires des halles peuvent obliger les municipalités à les acheter ou à les prendre à loyer et, réciproquement, qu'ils peuvent être contraints par les municipalités à les vendre, à moins qu'ils n'en préfèrent le louage.

Ces dispositions sont encore en vigueur; elles ont été reconnues et consacrées par un avis du Conseil d'État du 20 juillet 1836; mais elles ont dû subir des modifications par suite des lois sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Quand le propriétaire opte pour la vente, cette aliénation exercée en vertu de la loi a tous les caractères d'une expropriation; elle doit donc être réglée d'après les dispositions de la loi du 3 mai 1841. Quand le propriétaire opte pour la location, la discussion ne porte plus que sur une simple jouissance dont il s'agit de déterminer la durée, les conditions et le prix. D'après les lois précitées, ces contestations devaient être envoyées aux assemblées administratives, lesquelles sont remplacées, pour les affaires contentieuses, par les conseils de préfecture.

700. — VIII. ÉLECTIONS; DÉMISSIONS D'OFFICE. — La compétence du conseil de préfecture s'étend aux listes électorales, aux réclamations formées contre les opérations électorales et aux réclamations formées par les conseillers municipaux déclarés d'office démissionnaires par le préfet.

701. — *Contentieux des listes électorales.* — Nous avons exposé ci-dessus (nos 77 et s.) les opérations relatives à l'établissement et à la revision annuelle des listes électorales. Ces opérations, bien qu'elles émanent d'autorités administratives, relèvent de la compétence judiciaire; elles peuvent être attaquées devant le juge de paix en appel, et les décisions des juges de paix sont déférées directement à la Cour de cassation. L'électorat est, en effet, un droit individuel placé sous la sauvegarde des tribunaux judiciaires.

Mais le conseil de préfecture est compétent pour statuer sur la régularité des opérations administratives relatives à l'établissement ou à la revision des listes électorales. Le décret réglementaire du 2 février 1852 (art. 4) dispose que « si le *préfet* estime que les formalités et les délais prescrits par la loi n'ont pas été observés, il doit, dans les deux jours de la réception du tableau (des additions et retranchements), déférer les opérations de la *commission administrative* au conseil de préfecture qui statuera dans les trois jours et fixera, s'il y a lieu, le délai dans lequel les opérations annulées devront être refaites ».

Toutefois, le conseil de préfecture n'est compétent qu'autant qu'il a été procédé à la revision des listes électorales. Si cette opération n'avait pas eu lieu, il appartiendrait au préfet seul de prendre les mesures nécessaires pour qu'il y fût immédiatement procédé (C. dÉt., 22 mars 1875).

702. — *Contentieux des opérations électorales.* — Le conseil de préfecture est compétent pour statuer sur le contentieux des opérations électorales en ce qui concerne les élections des conseillers d'arrondissement (L. 22 juin 1833, art. 51), — des conseillers municipaux, des maires et adjoints (L. 5 avril 1884, art. 38 et 79). — des délégués nommés par les conseils municipaux pour participer à l'élection des sénateurs (L. 2 août 1875, art. 7 et 8), — des membres des commissions syndicales instituées pour représenter les sections de communes (L. 5 avril 1884, art. 37, 38 et 129), — des conseils de prud'hommes (L. 1er juin 1853, art. 8), — des délégués mineurs (L. 8 juill. 1890, art 12), — des syndics des associations syndicales (D. 9 mars 1894, art. 30).

Toute réclamation formée contre une élection dans les cas qui viennent d'être indiqués doit être soumise au conseil de préfecture ; mais si la réclamation soulève la solution préjudicielle d'une question d'état (âge, nationalité, domicile), le conseil doit surseoir à statuer et renvoyer les parties devant les tribunaux judiciaires pour la décision de cette question préjudicielle. Sous cette réserve, le conseil de préfecture est compétent pour apprécier, non seulement la régularité des opérations électorales elles-mêmes, mais encore la légalité de tous les actes qui se rattachent à ces opérations, ainsi que la sincérité et la moralité de l'élection. Il a la plénitude de juridiction en ce qui concerne les questions d'éligibilité, même sur le point de savoir si un candidat non inscrit sur les listes électorales réunit les qualités requises pour être électeur (C. d'Ét., 30 janv. 1885), ou si l'inéligibilité résulte d'une condamnation judiciaire (Confl., 19 fév. 1898).

703. — *Démissions d'office.* — On peut rapprocher du contentieux électoral la compétence du conseil de préfecture en matière de réclamations entre les arrêtés préfectoraux déclarant démissionnaires des conseillers municipaux qui se trouveraient, pour une cause survenue postérieurement à leur nomination, dans un des cas d'incompatibilité ou d'exclusion prévus par la loi, ou qui, sans motifs légitimes, auraient manqué à trois convocations successives du conseil municipal (L. 5 avril 1884, art. 36 et 60).

704. — IX. Ateliers dangereux. — Logements insalubres. — Maisons menaçant ruine. — Aux termes du décret du 15 octobre 1810, complété par des ordonnances et décrets postérieurs, les *ateliers dangereux, insalubres ou incommodes* ne peuvent être formés sans une permission de l'autorité administrative. Ces établissements sont, suivant les dangers ou inconvénients qu'ils présentent, divisés en trois classes. L'autorisation est donnée par les préfets pour les établissements des deux premières classes et par les sous-préfets pour ceux de la troisième. A Paris et dans tout le ressort de la préfecture de police, les autorisations sont accordées par le préfet de police pour les trois classes d'établissements.

En cas de refus de l'autorisation, la loi ouvre aux intéressés un recours au Conseil d'État pour les deux premières classes d'établissements et devant

le conseil de préfecture pour la troisième classe. Si, à l'inverse, l'autorisation a été accordée, les tiers peuvent, à toute époque, exercer un recours devant le conseil de préfecture pour obtenir la réformation de l'arrêté du préfet et du sous-préfet. Ils peuvent aussi, sans attaquer l'acte administratif d'autorisation, réclamer devant les tribunaux judiciaires des dommages-intérêts pour le préjudice qu'ils éprouvent par suite du voisinage de l'établissement autorisé.

La loi du 13 avril 1850, relative à l'assainissement des *logements insalubres*, donne aux conseils municipaux le pouvoir d'ordonner, sur l'avis des commissions d'hygiène, des travaux d'assainissement, et même d'interdire la location momentanée des locaux insalubres. Le conseil de préfecture statue sur les recours formés par les intéressés contre ces décisions ; il peut seul prononcer l'interdiction absolue de location.

Par analogie, la loi du 21 juin 1898 sur le Code rural (art. 49) a donné compétence au conseil de préfecture pour statuer sur les litiges qui s'élèvent entre l'administration et les propriétaires concernant la réparation ou la démolition des bâtiments menaçant ruine.

705. — X. Services d'assistance. — La loi du 30 juin 1838 (art. 28) attribue compétence au conseil de préfecture pour statuer sur les contestations qui s'élèvent soit entre les départements et les communes à propos des dépenses d'entretien des aliénés, soit au sujet des indemnités dues par les hospices pour les aliénés dont le traitement ou l'entretien était à leur charge et qui sont placés dans les établissements d'aliénés.

La loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite (art. 33) attribue également compétence au conseil de préfecture pour statuer sur les contestations que fait naître l'application de cette loi, notamment en ce qui concerne la répartition des dépenses.

Enfin la loi du 7 juillet 1877, relative à l'organisation des services hospitaliers de l'armée dans les hôpitaux militaires et civils, porte que tous les cinq ans une convention passée entre l'administration militaire et les administrations hospitalières civiles fixera l'allocation à payer par l'État pour le traitement des malades militaires dans les hôpitaux civils. Cette loi attribue aux conseils de préfecture le jugement des contestations qui peuvent s'élever au sujet de ces conventions.

706. — XI. Comptabilité. — Les conseils de préfecture jugent et apurent les comptes des receveurs des communes dont les revenus n'excèdent pas 30,000 francs, sauf recours à la Cour des comptes. Ils apurent de même les comptes qui doivent être présentés par les comptables de fait, qui, sans autorisation légale, se sont ingérés dans le maniement des deniers communaux. Ces dispositions sont applicables aux comptes des receveurs des hôpitaux et des autres établissements de bienfaisance. Elles ont été étendues aux comptes des trésoriers des fabriques par la loi de finances du 26 janvier 1892 (art. 78). La loi du 21 juin 1865 dispose également que l'apurement des comptes des associations syndicales doit avoir lieu selon les règles établies pour les comptes des receveurs municipaux.

## SECTION III. — **Procédure devant le conseil de préfecture.**

707. — Historique. — En dehors des règles relatives au nombre de membres nécessaire pour délibérer et à la suppléance des membres manquants, les formes d'après lesquelles les conseils de préfecture doivent procéder en *matière administrative* ne sont tracées par aucun texte législatif ou réglementaire.

Il en a été de même, en matière contentieuse, jusqu'à la fin de l'année 1862. La jurisprudence avait comblé autant que possible cette lacune en s'inspirant des dispositions du Code de procédure civile et du décret du 22 juillet 1806, sur le mode de procéder devant le Conseil d'État. Un décret du 30 décembre 1862 introduisit le débat oral et la publicité des séances du conseil de préfecture statuant sur les affaires contentieuses, et posa quelques règles de procédure. La loi du 21 juin 1865 confirma les dispositions de ce décret ; elle ajoutait dans son article 14 qu'un règlement d'administration publique déterminerait provisoirement certaines règles de la procédure et qu'il serait statué par une loi dans un délai de cinq ans.

Un règlement d'administration publique fut rendu le 12 juillet 1865. La loi promise avait elle-même été préparée par le Conseil d'État, et déposée en juin 1870 sur le bureau du Sénat; mais les événements empêchèrent d'y donner suite immédiatement. Ce projet, repris par le Sénat en 1888, est devenu la loi du 22 juillet 1889 qui a comblé une lacune importante de notre législation.

### § 1er. — Introduction des instances et mesures générales d'instruction

708. — I. Requête introductive d'instance. — Devant les conseils de préfecture, comme devant le Conseil d'État, la procédure est essentiellement écrite et elle est dirigée par le juge. L'instance s'ouvre par une requête sur papier timbré (1) adressée aux membres du conseil de préfecture.

709. — *Dépôt de la requête.* — La requête doit être déposée au greffe du conseil, sauf disposition contraire contenue dans une loi spéciale, comme en matière d'élections ou de contributions. Elle est inscrite, à son arrivée, sur un registre d'ordre qui doit être tenu par le secrétaire-greffier; elle est, en outre, marquée, ainsi que les pièces qui y sont jointes, d'un timbre indiquant la date de l'arrivée. Le secrétaire-greffier délivre aux parties qui en font la demande des certificats qui constatent l'arrivée au greffe de la réclamation et des différents mémoires produits (L. 1889, art. 1er).

710. — *Énonciations de la requête.* — La requête doit contenir les nom, profession et domicile du demandeur, les nom et demeure du défendeur, l'objet de sa demande et l'énonciation des pièces dont le requérant

(1) Excepté en matière d'élections et en matière de contributions directes lorsque la cote est inférieure à 30 francs.

entend se servir et qui y sont jointes » (art. 2). Lorsqu'une pièce est produite à l'audience, sans avoir été préalablement déposée, elle doit être rejetée du débat, ou du moins le conseil doit en ordonner le dépôt et la communication et surseoir à statuer jusqu'à ce qu'elle ait été examinée régulièrement.

« Les requêtes présentées, soit par les particuliers, soit par l'administration, doivent être accompagnées de copies certifiées conformes par le requérant, destinées à être notifiées aux parties en cause. Ces copies ne sont pas assujetties au droit de timbre. Lorsqu'aucune copie n'est produite, ou lorsque le nombre des copies n'est pas égal à celui des parties, ayant un intérêt distinct, auxquelles le conseil de préfecture aurait ordonné la communication prévue par l'art. 6, le demandeur est averti par le secrétaire-greffier que, si la production n'en est pas faite dans le délai de 15 jours à partir de cet avertissement, le conseil de préfecture déclarera la requête non avenue » (art. 3).

711. — *Signification facultative de la demande.* — Au lieu de prendre la voie simple et économique du dépôt de sa demande au greffe du conseil de préfecture, le requérant peut, s'il le préfère, la faire signifier par huissier au défendeur. Dans ce cas, l'original de l'exploit doit être déposé au greffe, dans le délai de quinze jours à dater de la signification, faute de quoi l'exploit est périmé. La signification par huissier n'étant pas nécessaire, les frais qu'elle entraîne n'entrent pas en taxe, ils restent définitivement à la charge de la partie qui use de cette voie (art. 4).

712. — II. Mesures générales d'instruction. — Immédiatement après l'enregistrement au greffe de la requête introductive d'instance, le président du conseil de préfecture désigne un rapporteur auquel le dossier est transmis dans les vingt-quatre heures (art. 5).

713. — *Notification au défendeur.* — Dans les huit jours qui suivent cette transmission, le conseil de préfecture, réuni en chambre du conseil, règle, le rapporteur entendu, la notification de la demande aux parties défenderesses. Il fixe, eu égard aux circonstances de l'affaire, le délai accordé aux parties pour fournir leur défense, et désigne l'agent qui sera chargé de cette notification (art. 6).

Les décisions prises par le conseil de préfecture pour l'instruction des affaires, dans les cas prévus ci-dessus, sont notifiées aux parties défenderesses, dans la forme administrative et dans les délais fixés par le conseil, par l'agent qu'il a désigné, en même temps que les copies des requêtes et mémoires déposés au greffe. Il est donné récépissé de cette notification ; à défaut de récépissé, il est dressé procès-verbal de la notification par l'agent qui l'a faite et qui doit transmettre immédiatement au greffe le récépissé ou le procès-verbal (art. 7).

Quant aux pièces de l'affaire, la loi n'impose pas au demandeur l'obligation d'en faire faire des copies ; elles restent déposées au greffe où les parties ou leurs mandataires peuvent en prendre connaissance, sans déplacement. Toutefois, le président du conseil peut en autoriser le déplacement pendant un délai qu'il détermine, sur la demande des avocats ou des avoués chargés de défendre les parties (art. 8).

714. — *Mandataires des parties.* — Tous les actes de la procédure peuvent être accomplis par les parties en personne ou par mandataire. Le choix du mandataire est libre ; il n'y a d'exclusion que pour l'individu privé du droit de témoigner en justice. Le mandataire qui n'est ni avoué exerçant dans le département, ni avocat, doit justifier de son mandat par un acte sous seing privé légalisé par le maire et enregistré ou par acte authentique. Les avoués qui résident hors du département où siège le conseil de préfecture sont considérés comme des mandataires ordinaires et doivent justifier de leur mandat dans la même forme.

Lorsqu'une des parties est domiciliée en dehors du département, elle doit faire élection de domicile au chef-lieu. Cette mesure a pour but de faciliter et d'assurer les notifications administratives à faire au cours de l'instruction (art. 8).

715. — *Mémoire en défense et en répliques.* — Le défendeur, qui a reçu notification de la requête, doit, dans le délai qui a été fixé par le conseil de préfecture, fournir son mémoire en défense. Ce mémoire est, à son tour, notifié au demandeur qui peut, dans un nouveau délai imparti par le conseil de préfecture, produire sa réplique. Les mémoires en défense et en réplique sont déposés au greffe ; la communication en est ordonnée par le conseil de préfecture, comme pour la requête en demande (art. 9).

## § 2. — Moyens de vérification

716. — I. Expertises. — En principe, les expertises sont facultatives pour le conseil de préfecture, en ce sens qu'il peut toujours, soit d'office, soit sur la demande des parties, ordonner, avant de faire droit, qu'il sera procédé à une expertise sur les points déterminés par sa décision. Dans certains cas cependant, l'expertise est obligatoire et le conseil de préfecture doit l'ordonner si elle est demandée par les parties ou par l'une d'elles. L'article 13 de la loi cite deux cas d'expertise obligatoire quand elle est demandée : en matière de *dommages résultant de travaux publics* ou de *subventions spéciales pour dégradations extraordinaires aux chemins vicinaux*. Cette dernière disposition doit être étendue aux *chemins ruraux*. L'expertise est également obligatoire en matière de *contributions directes*, lorsque le contribuable qui se prétend indûment imposé a déclaré vouloir recourir à la vérification par voie d'experts. La même règle est applicable en matière de taxes assimilées aux contributions directes (C. d'Ét., 2 déc. 1893).

Toutefois, même dans le cas où l'expertise est obligatoire, le conseil de préfecture n'est pas tenu de l'ordonner, si la demande doit être rejetée par une fin de non-recevoir indépendante de toute vérification, ou si les faits allégués, en les supposant établis, ne sont pas de nature à justifier la réclamation (C. d'Ét., 9 août 1881).

717. — *Nomination des experts.* — Avant 1889, deux lois spéciales avaient réglé la forme des expertises obligatoires. D'après l'article 56 de la loi du 16 septembre 1807, lorsqu'il s'agissait de travaux de l'État, les

experts étaient nommés, l'un par le propriétaire qui réclamait, l'autre par le préfet; le tiers expert, s'il en était besoin, était de droit l'ingénieur en chef du département. Si les travaux étaient faits par un concessionnaire ou par une ville, l'un des experts était nommé par le réclamant, l'autre par le concessionnaire ou par le maire, et le tiers expert, s'il en fallait un, était nommé par le préfet. D'après l'article 17 de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, l'un des experts était nommé par le sous-préfet, l'autre par le propriétaire réclamant, et, en cas de désaccord, le tiers expert était nommé par le conseil de préfecture.

Le système de la loi de 1807 avait depuis longtemps soulevé des critiques. En désignant comme tiers expert de droit l'ingénieur en chef du département, c'est-à-dire le fonctionnaire qui avait conçu, dirigé et fait exécuter les travaux, ou en laissant le choix du tiers expert au préfet, la loi s'inspirait trop des intérêts de l'administration. La loi du 21 mai 1836 avait fait droit à ces critiques en faisant nommer le tiers expert par un tribunal désintéressé, le conseil de préfecture; mais elle avait laissé subsister l'expertise et la tierce expertise, c'est-à-dire deux opérations sucessives qui retardaient la solution et augmentaient les frais

La loi du 22 juillet 1889 a adopté un système analogue à celui qui est organisé par les articles 303 et suivants du Code de procédure civile. « L'expertise est faite par trois experts, à moins que les parties ne consentent à ce qu'il y soit procédé par un seul. Dans ce dernier cas, l'expert est nommé par le conseil, à moins que les parties ne s'accordent pour le désigner. Si l'expertise est confiée à trois experts, l'un d'eux est nommé par le conseil de préfecture, et chacune des parties est appelée à nommer son expert » (art. 14). La tierce expertise se trouve ainsi supprimée.

« Les parties qui ne sont pas présentes à la séance publique où l'expertice est ordonnée, ou qui n'ont pas dans leurs requêtes et mémoires désigné leur expert, sont invitées par une notification faite conformément à l'article 7 (c'est-à-dire par une notification administrative), à le désigner dans le délai de huit jours. Si cette désignation n'est pas parvenue au greffe dans ce délai, la nomination est faite d'office par le conseil de préfecture » (art. 15).

« L'arrêté du conseil de préfecture qui ordonne l'expertise et en fixe l'objet, et qui nomme, s'il y a lieu, le ou les experts, désigne l'autorité devant laquelle ils doivent prêter serment, à moins que le conseil ne les en dispense, du consentement des parties. La prestation de serment et l'expédition du procès-verbal ne donnent lieu à aucun droit d'enregistrement. Le conseil de préfecture fixe, en outre, le délai dans lequel les experts seront tenus de déposer leur rapport au greffe » (art. 16).

« Les fonctionnaires qui ont exprimé une opinion dans l'affaire litigieuse, ou qui ont pris part aux travaux qui donnent lieu à une réclamation, ne peuvent être désignés comme experts. Les règles établies par le Code de procédure civile, pour la récusation des experts, sont applicables dans le cas où les experts sont désignés d'office par le conseil de préfecture. La récusation doit être proposée dans les huit jours de la notification de l'arrêté qui a désigné l'expert. Elle est jugée d'urgence » (art. 17).

« Dans les cas où un expert n'accepte pas la mission qui lui a été confiée, il en est désigné un autre à sa place. L'expert qui, après avoir accepté sa mission, ne la remplit pas, et celui qui ne dépose pas son rapport dans le délai fixé par le conseil de préfecture, peuvent être condamnés à tous les frais frustratoires, et même à des dommages-intérêts, s'il y a lieu. L'expert est, en outre, remplacé, s'il y a lieu » (art. 18).

718. — *Opérations des experts.* — « Les parties doivent être averties par le ou les experts des jours et heures auxquels il sera procédé à l'expertise ; cet avis leur est adressé quatre jours au moins à l'avance par lettre recommandée. Les observations faites par les parties dans le cours des opérations doivent être consignées dans le rapport » (art. 19).

« S'il y a plusieurs experts, il procèdent ensemble à la visite des lieux et dressent un seul rapport (1). Dans le cas où ils sont d'avis différents, ils indiquent l'opinion de chacun d'eux et les motifs à l'appui » (art. 20).

« Le rapport est déposé au greffe du conseil. Les parties sont invitées, par une notification faite conformément à l'article 7 (notification administrative), à en prendre connaissance et à fournir leurs observations dans le délai de quinze jours ; une prorogation de délai peut être accordée » (art. 21).

« Si le conseil ne trouve pas dans le rapport d'expertise des éclaircissements suffisants, il peut ordonner un supplément d'instruction, ou bien ordonner que les experts comparaîtront devant lui pour fournir les explications et renseignements nécessaires. En aucun cas, le conseil n'est obligé de suivre l'avis des experts » (art. 22).

Les experts joignent à leur rapport un état de leurs vacations, frais et honoraires. La liquidation et la taxe en sont faites par arrêté du président du conseil de préfecture et non par le conseil de préfecture lui-même ; mais les experts ou les parties peuvent, dans le délai de trois jours à partir de la notification qui leur en est faite, contester la liquidation devant le conseil de préfecture, statuant en chambre du conseil (art. 23). La décision du conseil de préfecture est seule susceptible d'être déférée au Conseil d'État (C. d'Ét., 25 juin 1897). C'est un cas remarquable dans lequel il existe trois degrés de juridiction.

719. — *Constatations urgentes.* — En dehors de toute instance actuelle, il est possible que des parties aient intérêt à faire constater, d'urgence et avant qu'il ne disparaissent, des faits qui peuvent servir de base à une réclamation ultérieure devant le conseil de préfecture. Dans les cas d'urgence, les articles 806 et suivants du Code de procédure civile, donnent au président du tribunal civil le droit de statuer en référé au moyen de sentences provisoires qui n'affectent pas le fond de l'affaire. La législation administrative n'attribuait aucun droit semblable au conseil de préfecture. Toutefois, le Conseil d'État avait, à diverses reprises, reconnu la régularité de décisions du conseil de préfecture ordonnant une expertise à l'effet de

(1) Cette prescription n'est pas substantielle. Le fait que les experts n'ont pas consigné leur avis dans un rapport unique n'entraîne pas la nullité de l'expertise (C. d'Ét., 2 nov. 1893).

constater certains faits de nature à servir ultérieurement de base à une réclamation de sa compétence (C. d'Ét., 11 juin 1886).

La loi de 1889 a consacré cette jurisprudence, et de plus, accordé au président du conseil de préfecture le droit de désigner, en cas d'urgence, sur la demande des parties, un expert pour constater des faits qui seraient de nature à motiver une réclamation devant ce conseil. Avis doit en être immédiatement donné au défendeur éventuel (art. 24). Mais le président ne peut rendre aucune décision provisoire sur le litige, ni arrêter, même provisoirement, l'exécution des mesures prescrites par l'administration.

720. — II. Visites de lieux. — « Le conseil peut, lorsqu'il le croit nécessaire, ordonner qu'il se transportera tout entier ou que l'un ou plusieurs de ses membres se transporteront sur les lieux pour y faire les constatations et vérifications déterminées par son arrêté. Le conseil ou les membres délégués peuvent, en outre, dans le cours de la visite, entendre, à titre de renseignement, les personnes qu'ils désignent et faire faire en leur présence les opérations qu'ils jugent utiles. Les parties sont averties, par une notification faite conformément à l'article 7, du jour et de l'heure auxquels la visite des lieux doit se faire. Il est dressé procès-verbal de l'opération. Les frais de cette visite sont compris dans les dépens de l'instance » (art. 25).

721. — III. Enquêtes. — A la différence de l'expertise, l'enquête est toujours facultative pour le conseil de préfecture. « Le conseil *peut*, soit sur la demande des parties, soit d'office, ordonner une enquête sur les faits dont la constatation lui paraît utile à l'instruction de l'affaire » (art. 26).

« L'arrêté qui ordonne l'enquête indique les faits sur lesquels elle doit porter et décide, suivant le cas, si elle aura lieu soit devant le conseil en séance publique, soit devant un membre du conseil qui se transportera sur les lieux » (art. 27).

Les parties sont averties par une notification en la forme administrative, qu'elles peuvent prendre connaissance au greffe de l'arrêté qui ordonne l'enquête, et elles sont invitées à présenter leurs témoins au jour fixé par cet arrêté. Elles peuvent assigner les témoins, à *leurs frais*, par exploit d'huissier (art. 28).

722. — *Audition des témoins*. — « Ne peuvent être entendus comme témoins les parents ou alliés en ligne directe de l'une des parties ou leurs conjoints. Toutes autres personnes sont admises comme témoins, à l'exception de celles qui sont incapables de témoigner en justice » (art. 29).

« Les témoins sont entendus séparément, tant en présence qu'en l'absence des parties. Chaque témoin, avant d'être entendu, déclare ses nom, prénoms, profession, âge et demeure, s'il est parent ou allié des parties et à quel degré; s'il n'est domestique ou serviteur de l'une d'elles. Il fait, à peine de nullité, le serment de dire la vérité. Les individus qui n'ont pas l'âge de quinze ans révolus ne sont pas admis à prêter serment et ne peuvent être entendus qu'à titre de renseignements. Les témoins peuvent être entendus de nouveau et confrontés les uns avec les autres (art. 30).

723. — *Procès-verbal de l'audition.* — « Dans le cas où l'enquête a lieu à l'audience publique, le secrétaire greffier dresse procès-verbal de l'audition des témoins. Ce procès-verbal est visé par le président et annexé à la minute de l'arrêté » (art. 31).

« Si l'enquête est confiée à un des membres du conseil, il est dressé procès-verbal contenant l'énoncé des jour, lieu et heure de l'enquête; la mention de l'absence ou de la présence des parties; les noms, prénoms, professions et demeures des témoins; les reproches proposés; le serment prêté par les témoins ou les causes qui les ont empêchés de le prêter; leur déposition. Il est donné lecture à chaque témoin de sa déposition, et le témoin la signe, ou mention est faite qu'il ne sait, peut ou ne veut signer. Le procès-verbal dressé par le commissaire enquêteur est déposé au greffe du conseil » (art. 32).

Si les parties n'ont pas assisté à l'enquête, elles sont averties, par une notification administrative, qu'elles peuvent prendre connaissance du procès-verbal au greffe, dans le délai fixé par le conseil de préfecture (art. 33). En matière électorale, les notifications peuvent, pour plus de rapidité, être faites par lettre recommandée exempte de la taxe postale, et si les réclamants n'ont pas de mandataire commun, il suffit que l'avertissement soit adressé au premier signataire de la protestation.

724. — *Taxe des témoins.* — Si les témoins entendus dans une enquête requièrent taxe, la taxe est faite par le président du conseil ou le commissaire enquêteur, suivant le cas, conformément au tarif fixé par le règlement du 18 janvier 1890. Il n'est accordé aucune taxe en matière électorale, parce qu'alors il s'agit de questions d'intérêt général.

725. — IV. Interrogatoires. — « Le conseil *peut*, soit d'office, soit sur la demande des parties, ordonner que les parties seront interrogées soit à la séance publique, soit en chambre du conseil » (art. 36). Les interrogatoires sont donc purement facultatifs pour le conseil de préfecture. Ils ne sont soumis à aucune forme spéciale.

En droit civil, l'une des parties peut déférer le serment à l'autre pour en faire dépendre la décision du litige, ou bien le juge peut déférer le serment d'office à l'une des parties pour compléter sa conviction. Le silence gardé par la loi au sujet de ce mode de preuve suffirait à le faire écarter devant les conseils de préfecture; mais il y a plus: le Conseil d'État a décidé que des motifs d'ordre public s'opposent à ce qu'un pareil serment soit déféré devant la juridiction administrative. En effet, le débat est alors engagé entre des particuliers et des agents de l'administration qui ne pourraient ni prêter ni déférer le serment sans de graves inconvénients.

726. — V. Vérifications d'écritures et inscription de faux. — « Le conseil peut ordonner une *vérification d'écritures* par un ou plusieurs experts qu'il nomme, en présence d'un des membres du conseil désigné à cet effet » (art. 37); il s'agit alors de prouver la sincérité d'une écriture et le conseil est compétent pour faire directement cette vérification.

« Dans le cas de demande en *inscription de faux* contre une pièce produite, le conseil fixe le délai dans lequel la partie qui l'a produite sera tenue de déclarer si elle entend s'en servir. Si la partie déclare qu'elle

n'entend pas se servir de la pièce, ou ne fait pas de déclaration, la pièce est rejetée. Si la partie déclare qu'elle entend se servir de la pièce, le conseil peut, soit surseoir à statuer sur l'instance principale jusqu'après le jugement du faux par le tribunal compétent, soit statuer au fond, s'il reconnaît que la décision ne dépend pas de la pièce arguée de faux » (art. 38).

### § 3. — Incidents

727. — I. Demandes incidentes. — La loi de 1889 ne pose qu'un principe en ce qui concerne les demandes incidentes, c'est que ces demandes sont soumises aux règles établies pour l'introduction et l'instruction des demandes principales. « Sont applicables aux demandes incidentes les règles établies par les articles 1 à 9 de la présente loi » (art. 39). Nous ajouterons qu'on ne devra considérer comme demandes incidentes que celles qui présentent une étroite connexité d'origine avec la demande principale, parce que les conseils de préfecture ne constituent qu'une juridiction d'attribution et que la justice administrative n'a elle-même qu'une compétence limitée. Les demandes incidentes peuvent être formées par le défendeur aussi bien que par le demandeur; elles sont jugées par la même décision que la demande principale.

728. — II. Intervention. — « L'intervention est admise de la part de ceux qui ont intérêt à la décision du litige engagé devant le conseil de préfecture » (art. 40).

La demande en intervention doit être formée comme toute autre demande, par requête adressée au conseil de préfecture : mais la loi ne la soumettant pas expressément aux règles établies pour l'introduction et l'instruction de la demande principale, nous pensons que ces règles ne doivent pas être appliquées.

729. — III. Récusation. — « Les dispositions des articles 378 à 389 du Code de procédure civile sur la récusation des juges sont applicables devant les conseils de préfecture » (art. 41).

730. — *Causes de récusation.* — Les causes de récusation ont pour fondement l'affection ou la haine présumées, l'intérêt personnel ou d'autres circonstances particulières qui font suspecter l'impartialité des juges. L'article 378 du Code de procédure civile en donne l'énumération. Les principales sont : 1° la parenté ou l'alliance entre le juge et l'une des parties ou même une sorte de quasi-alliance entre le juge et les alliés de sa femme ou entre la femme de l'une des parties et les alliés du juge; 2° si le juge ou les membres de sa famille ont un procès sur une question pareille; 3° s'ils ont un procès où l'une des parties est juge; 4° s'ils sont créanciers ou débiteurs d'une des parties ; 5° s'il y a eu, depuis moins de cinq ans entre eux et l'une des parties ou ses parents et alliés, un procès criminel ou correctionnel; s'il y a eu un procès civil depuis moins de six mois; 6° si le juge administre les biens de l'une des parties ou s'il est « administrateur de quelque établissement, partie en cause »; mais le préfet administrateur des biens du département, ne saurait être récusé pour ce motif dans les causes où le département est intéressé (C. d'Ét., 3 fév. 1859).

731. — *Forme de la récusation.* — La récusation doit être formée par requête signée de la partie ou d'un fondé de pouvoirs spécial et authentique. Le conseil de préfecture statue sur l'admission ou le rejet de la demande en récusation. Le conseiller dont la récusation est demandée ne peut concourir à cette décision. Si la récusation est déclarée inadmissible, l'incident est terminé; dans le cas contraire, la décision est communiquée au jugé récusé pour qu'il s'explique sur les faits énoncés dans la requête. Lorsque le juge, dans sa déclaration, reconnaît les faits, la récusation est admise. Si, au contraire, le juge nie ces faits, le récusant doit alors en faire la preuve, et la loi, à défaut d'une preuve par écrit ou d'un commencement de preuve par écrit, permet au tribunal de rejeter la récusation sur la simple déclaration du juge ou d'admettre la preuve testimoniale. Si la preuve est faite, le conseil ordonne que le juge devra s'abstenir (1).

732. — IV. Désistement. — « Le désistement peut être fait et accepté par des actes signés des parties et déposés au greffe. Les frais du procès sont à la charge de la partie qui se désiste » (art. 42). A la différence des règles établies pour la juridiction civile, il n'y a pas, en matière administrative, de désistement portant seulement sur la procédure; le désistement emporte toujours renonciation au fond même du droit invoqué devant le conseil. Les affaires qui sont portées devant la juridiction administrative touchent toujours par quelque côté à l'intérêt public; et il ne faut pas qu'un désistement de procédure puisse retarder la solution du litige en permettant de recommencer plus tard le procès.

## § 4. — Jugement

733. — I. Rapport. — « Lorsque l'affaire est en état d'être jugée, ou qu'il y a lieu d'ordonner des vérifications au moyen d'expertises, d'enquêtes ou autres mesures analogues, le rapporteur prépare un rapport. Le rapport est remis au secrétaire-greffier, qui le transmet immédiatement au commissaire du gouvernement » (art. 12).

Devant le Conseil d'État, le rapporteur prépare en même temps un projet de décision; il en était de même devant le conseil de préfecture, sous l'empire du décret du 12 juillet 1865, mais cette disposition a été écartée dans la loi de 1889. Il importe, en effet, que l'opinion du rapporteur puisse se modifier à l'audience et que celle des autres membres du conseil ne soit pas influencée par une décision toute préparée. La nécessité de se faire une opinion personnelle stimule l'attention et développe le sentiment de la responsabilité bien plus que la simple adhésion à l'opinion d'autrui.

734. — II. Audience publique. — Après la communication du rapport au commissaire du gouvernement, l'affaire peut, en général, recevoir une solution. Elle est portée à l'audience publique et jugée après audition du

(1) Le renvoi pour cause de suspicion légitime ne pourra jamais être demandé devant le conseil de préfecture dont la compétence est exclusivement territoriale.

rapport, des observations orales des parties et des conclusions du ministère public.

735. — *Rôle des séances ; avertissement aux parties.* — « Le rôle de chaque séance publique est arrêté par le président du conseil ; il est communiqué au commissaire du gouvernement et affiché à la porte de la salle d'audience » (art. 43).

« Toute partie doit être avertie, par une notification faite conformément à l'article 7, du jour où l'affaire sera portée en séance publique. Lorsqu'elle est représentée devant le conseil, la notification est faite à son mandataire ou défenseur, domicilié dans le département. Dans les deux cas, l'avertissement est donné quatre jours au moins avant la séance. En matière de contributions directes ou de taxes assimilées, d'élections et de contraventions, l'avertissement n'est donné qu'aux parties qui ont fait connaître, antérieurement à la fixation du rôle, leur intention de présenter des observations orales. Il peut, dans ces mêmes affaires, être donné par lettre recommandée, exempte de toute taxe postale. Si les réclamants en matière électorale n'ont pas de mandataire ou défenseur commun, il suffit que l'avertissement soit adressé au premier signataire de la protestation » (art. 44).

736. — *Observations orales.* — « Après le rapport qui est fait sur chaque affaire par un des conseillers, les parties peuvent présenter, soit en personne, soit par mandataire, des observations orales à l'appui de leurs conclusions écrites. Le conseil de préfecture peut également entendre les agents de l'administration compétente ou les appeler devant lui pour fournir des explications. Si les parties présentent des conclusions nouvelles ou des moyens nouveaux, le conseil ne peut les adopter sans un supplément d'instruction » (art. 45).

Malgré le débat oral, la procédure devant les conseils de préfecture a, en effet, conservé son caractère d'être essentiellement une procédure écrite et, par suite, si des conclusions nouvelles ou des moyens nouveaux sont présentés à l'audience publique, le conseil peut les accueillir, mais alors il est tenu de rouvrir l'instruction écrite qui avait été close par la lecture du rapport.

737. — *Conclusions du ministère public.* — « Le commissaire du gouvernement donne ses conclusions sur *toutes* les affaires » (art. 46). Cette règle s'explique par l'intérêt public qui est en jeu dans toute affaire portée devant les tribunaux administratifs.

738. — III. Forme des décisions. — « En toute matière, les arrêtés des conseils de préfecture sont rendus par des conseillers délibérant en nombre impair. Ils sont rendus par trois conseillers au moins, président compris. La décision est prononcée à l'audience publique, après délibéré hors la présence des parties » (art. 47). « Les arrêtés pris par le conseil de préfecture mentionnent qu'il a été statué en séance publique. Ils contiennent les noms et conclusions des parties, le vu des pièces et des dispositions législatives dont ils font l'application. Lorsque le conseil de préfecture statue en matière répressive, les dispositions législatives doivent être textuellement rapportées. Mention y est faite que les parties ou leurs

mandataires ou défenseurs et le commissaire du gouvernement ont été entendus. Ils sont motivés. Les noms des membres qui ont concouru à la décision y sont mentionnés. La minute de la décision est signée, dans les vingt-quatre heures, par le président, le rapporteur et le secrétaire greffier » (art. 48).

« La minute des décisions du conseil de préfecture est conservée au greffe pour chaque affaire avec la correspondance et les pièces relatives à l'instruction. Les pièces qui appartiennent aux parties sont remises sur récépissé, à moins que le conseil de préfecture n'ait ordonné que quelques-unes de ces pièces resteraient annexées à la décision » (art. 49, § 1er).

« L'expédition des décisions est délivrée par le secrétaire-greffier dès qu'il en est requis. Toute décision est notifiée aux parties à leur domicile *réel* dans la forme administrative, par les soins du préfet, lorsque l'instance a été engagée par l'État ou contre lui, et lorsque le conseil de préfecture a prononcé en matière répressive, sans préjudice pour le droit de la partie de faire la notification par exploit d'huissier. Toutefois, il n'est pas dérogé aux règles spéciales établies pour la notification des décisions en matière de contributions directes et de taxes assimilées à ces contributions ainsi qu'en matière électorale » (art. 51).

739. — IV. Exécution des décisions. — « Les arrêtés du conseil de préfecture sont exécutoires et emportent hypothèque » (art. 49, § 2).

Ces deux caractères reconnus, par l'article 4 de la loi du 29 floréal an X, aux décisions rendues par les conseils de préfecture au sujet de contraventions en matière de grande voirie, ont été étendus par la jurisprudence à toutes les décisions rendues par les conseils de préfecture, et la loi de 1889 n'a fait que formuler ce double principe dans une disposition générale. Toutefois, elle a laissé subsister une anomalie qui a donné lieu autrefois à des controverses.

Aux termes de l'article 545 du Code de procédure civile, les décisions judiciaires ne peuvent être mises à exécution que si elles sont terminées par un mandement aux officiers de justice, c'est-à-dire revêtues de la formule exécutoire. Cette règle est appliquée aux décisions du Conseil d'État (loi du 24 mai 1872, art. 22), aux arrêts de la Cour des comptes (loi du 16 septembre 1807, art. 53); mais aucune disposition de loi ou de décret, sauf en matière de comptabilité publique, n'exige que les décisions des conseils de préfecture soient revêtues de la formule exécutoire. Certains auteurs avaient soutenu que ces décisions devaient être revêtues d'une formule exécutoire apposée par le préfet. Cette opinion n'avait pas prévalu, et la pratique s'était formée en sens contraire. La loi sanctionne cette pratique qui, tout en constituant un défaut d'harmonie dans notre législation, ne présente pas d'inconvénient sérieux.

740. — V. Police des audiences. — « L'article 50 de la loi de 1889 déclare applicables aux conseils de préfecture les dispositions de l'article 85 et des articles 88 et suivants du Code de procédure civile, ainsi que celles de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881. Toutefois, en ce qui concerne l'application de ce dernier texte, les conseils de préfecture n'ont pas des

pouvoirs aussi étendus que les tribunaux judiciaires. D'une part, le conseil de préfecture peut prononcer la suppression des écrits et discours injurieux ou diffamatoires d'une partie ou de son défenseur, mais il n'est pas compétent pour condamner à des dommages-intérêts à raison de l'injure ou de la diffamation. D'autre part, le conseil de préfecture peut toujours faire aux avocats et aux autres officiers ministériels en cause les injonctions nécessaires pour le maintien du bon ordre à l'audience, mais il ne peut pas prononcer contre eux une peine disciplinaire. Dans les deux cas, l'action en dommages-intérêts et l'action disciplinaire devront être l'objet de réserves, soit de la part de la partie, soit de la part du conseil de préfecture, et être jugées ultérieurement par les tribunaux judiciaires.

741. — VI. Procédure en matière de comptabilité. — Aux termes de l'article 433 du décret du 31 mai 1862, non abrogé par la loi du 21 juin 1865, ni par celle du 22 juillet 1889, les règles de la procédure de la Cour des comptes sont seules applicables aux conseils de préfecture dans l'exercice de leur juridiction en matière de comptabilité. Ainsi, il n'y a ni débats oraux, ni audiences publiques; le conseil de préfecture ne peut prononcer de condamnations autres que celles que pourrait prononcer la Cour des comptes elle-même. Enfin, les arrêtés sont revêtus de la forme exécutoire comme ceux de ladite Cour.

## § 5. — Voies de recours

742. — I. Division. — Les voies de recours contre la décision des conseils de préfecture sont : 1° l'appel au Conseil d'État; 2° l'opposition; 3° la tierce opposition.

743. — II. Appel au Conseil d'État. — Lorsque le conseil de préfecture a rendu une décision contradictoirement, il a épuisé sa juridiction; mais sa décision n'est jamais en dernier ressort, elle peut, dans tous les cas, être l'objet d'un recours ou appel au Conseil d'État. Nous avons exposé plus haut les conditions et les formes du recours au Conseil d'État; il suffira de renvoyer aux nos 550 et suivants.

744. — *Règles spéciales aux décisions préparatoires et interlocutoires.* — En procédure, on distingue les jugements préparatoires, interlocutoires ou définitifs.

Sont réputés *préparatoires* les jugements rendus pour l'instruction de l'affaire et tendant à la mettre en état de recevoir une solution définitive mais sans préjuger le fond. Sont, au contraire, réputés *interlocutoires* les jugements par lesquels le tribunal ordonne, avant dire droit, une preuve, une vérification ou une instruction qui préjuge le fond (C. pr. civ., art. 452). Enfin les jugements *définitifs* sont ceux qui statuent sur le fond de l'affaire, en appréciant les prétentions respectives des parties.

L'article 60 de la loi de 1889 porte que « les dispositions du Code de procédure civile relatives à l'appel des jugements préparatoires et interlocutoires sont applicables aux recours formés contre les décisions des conseils de préfecture ». Or, d'après l'article 451 du Code de procédure civile, l'appel

d'un jugement préparatoire ne peut être interjeté qu'après le jugement définitif et conjointement avec l'appel de ce jugement. L'appel d'un jugement interlocutoire peut, au contraire, être interjeté avant le jugement définitif, parce qu'il tranche en partie le procès ou fait, du moins, présumer la solution définitive; mais la jurisprudence admet qu'il est également recevable conjointement avec l'appel de la décision définitive, lors même que la décision interlocutoire aurait été rendue depuis plus de deux mois ou aurait été exécutée sans réserves (C. d'Ét., 25 juin 1897).

745. — III. Opposition. — L'opposition est ouverte contre les décisions rendues par défaut ou non contradictoires. Elle est portée devant le conseil de préfecture qui a rendu la décision.

746. — *Formes et délai.* — « Les arrêtés non contradictoires des conseils de préfecture en matière contentieuse peuvent être attaqués par voie d'opposition dans le délai d'un mois à dater de la notification qui est faite à la partie. L'acte de notification doit indiquer à la partie que, après l'expiration dudit délai, elle sera déchue du droit de former opposition. L'opposition est formée suivant les règles établies par les articles 1er à 5 de la présente loi. Les communications en sont ordonnées comme pour les requêtes introductives d'instance » (art. 52).

En procédure civile, les jugements sont rendus par défaut, soit faute de constitution d'avoué, soit faute de conclure. Il n'y a pas à faire cette distinction en notre matière. La procédure devant les conseils de préfecture étant essentiellement écrite, la décision en principe ne sera par défaut que lorqu'elle aura été rendue sans que le défendeur ait produit son mémoire en défense. Par la même raison, le demandeur ne pourra jamais être jugé par défaut: le conseil de préfecture est saisi par la requête qu'il lui a présentée et la décision rendue sur cette requête est toujours contradictoire, alors même que le demandeur ne se présenterait pas à l'audience pour la soutenir. « Sont considérés comme contradictoires les arrêtés rendus sur les requêtes ou mémoires en défense des parties, alors même que les parties ou leurs mandataires n'auraient pas présenté d'observations orales à la séance publique » (art. 53, § 1er).

La loi admet cependant une exception; elle considère comme non contradictoires les décisions qui ont été rendues sur les requêtes ou mémoires en défense des parties, mais sans que celles-ci aient été appelées à prendre connaissance du rapport d'experts, lorsqu'une expertise a été ordonnée. Par suite de cette omission, les parties se sont trouvées dans l'impossibilité de présenter leurs observations sur l'expertise, ainsi qu'elles y sont autorisées par l'article 21. Or, l'expertise exerçant une influence considérable sur la décision du conseil de préfecture, il est équitable de réserver aux parties le droit de la discuter devant lui, et, par suite, d'attaquer la décision par la voie de l'opposition. Dans ce cas, l'opposition pourra être formée aussi bien par le demandeur que par le défendeur (art. 53, § 2).

« Lorsque la demande est formée contre deux ou plusieurs parties, et que l'une ou plusieurs d'entre elles n'ont pas présenté de défense, le conseil surseoit à statuer sur le fond, et ordonne que les parties défaillantes seront averties de ce sursis par une notification faite conformément à

l'article 7, et invitées de nouveau à produire leur défense dans un délai qu'il fixe. Après l'expiration de ce délai, il est statué par une seule décision, qui n'est susceptible d'opposition de la part d'aucune des parties » (art. 55).

747. — *Effet de l'opposition.* — L'effet ordinaire de l'opposition est de suspendre l'exécution de la sentence rendue par défaut, à moins que l'exécution provisoire n'ait été ordonnée nonobstant opposition de la partie défaillante (art. 159, C. pr. civ.). Or, en matière administrative, l'exécution provisoire est fréquemment commandée par les exigences des services publics. Tout en consacrant la règle, il importait donc de maintenir l'exception. C'est ce qu'a fait l'article 55 : « L'opposition suspend l'exécution, à moins qu'il n'en ait été autrement ordonné par la décision qui a statué par défaut. »

748. — IV. Tierce opposition. — Cette voie de recours est ouverte à toute personne qui n'a été appelée ni représentée dans l'instance, lorsque la décision préjudicie à ses droits. Bien que, en droit, un jugement ne puisse être opposé à un tiers et lui nuire (art. 1531, C. civ.), en fait l'exécution de ce jugement peut lui causer un grave préjudice ; l'opposition formée par ce tiers aura pour effet, non de suspendre par elle-même l'exécution du jugement, mais d'appeler les juges à apprécier la question de savoir s'il y a lieu d'ordonner que l'exécution du jugement sera suspendue jusqu'à ce qu'il ait été statué par une décision nouvelle.

« Toute partie peut former tierce opposition à une décision qui préjudicie à ses droits, et lors de laquelle ni elle ni ceux qu'elle représente n'ont été appelés » (art. 56, § 1er).

Par *à contrario*, une partie ne pourra former tierce opposition lorsque « ceux qu'elle représente » auront été appelés. Or, on peut représenter une personne, c'est-à-dire être son ayant cause, soit à titre universel, comme héritier ou légataire universel, soit à titre particulier, comme acquéreur, donataire, créancier, etc. Tous ces ayants cause auront été légalement représentés lorsque leur auteur aura été appelé dans l'instance ; ils ne pourront donc attaquer la décision par voie de tierce opposition.

Dans quelles *formes* et dans quel *délai* doit avoir lieu la tierce opposition?

L'article 56, § 2, porte : « Il est procédé à l'instruction dans les formes établies par les art. 1 et 9 de la présente loi. » D'une manière plus générale, la tierce opposition est portée devant le conseil de préfecture qui a rendu la décision attaquée ; elle s'introduit, s'instruit et se juge dans les mêmes formes que l'instance principale.

La loi ne fixant pas de délai pour la tierce opposition, on doit en conclure que les tiers étant présumés ignorer la décision peuvent l'attaquer à toute époque.

## § 6. — Dépens

749. — I. Condamnation aux dépens. — A défaut de disposition législative spéciale, le Conseil d'État a longtemps décidé que la procédure est sans frais devant les conseils de préfecture et que, dès lors, il ne peut pas y avoir lieu à l'allocation de dépens, si ce n'est pour les frais d'expertise ;

toutefois, il avait été amené à se départir de cette règle trop absolue et à décider que le conseil de préfecture peut mettre à la charge de la partie qui succombe les frais que la partie adverse a été légalement obligée d'exposer. La loi de 1889 a consacré le principe du droit civil : « Toute partie qui succombe est condamnée aux dépens » ; elle admet toutefois que « les dépens peuvent, en raison des circonstances, être compensés en tout ou en partie » (art. 62).

Étendant ensuite aux instances portées devant les conseils de préfecture une disposition introduite par le décret du 2 novembre 1864 à propos des instances portées devant le Conseil d'État, la loi ajoute : « L'article qui précède est applicable à l'administration dans les contestations relatives soit au domaine de l'État, soit à l'exécution des marchés pour un service public, soit à la réparation des dommages sur lesquels les conseils de préfecture sont appelés à prononcer » (art. 63, § 1er) (1).

En matière de contraventions, l'administration exerce l'action publique, et dès lors elle ne peut être condamnée aux dépens. Quant à la partie poursuivie, elle supporte les dépens si elle est condamnée. Pendant longtemps le Conseil d'État avait admis que, même en cas d'acquittement, elle pouvait être condamnée aux frais du procès-verbal. Cette jurisprudence, qui était d'ailleurs abandonnée depuis 1877, a été formellement écartée par la loi de 1889 : « En matière répressive, la partie acquittée est relaxée sans dépens » (art. 69, § 2).

« Il n'y a lieu, en matière électorale, à aucune condamnation aux dépens » (art. 63, § 3). C'est une conséquence de l'immunité attachée aux opérations électorales qui doivent être jugées sans frais.

750. — II. Liquidation des dépens. — « Les dépens ne peuvent comprendre que les frais de timbre ou d'enregistrement, les frais de copie des requêtes ou mémoires, les frais d'expertise, d'enquêtes et autres mesures d'instruction, et les frais de signification de la décision » (art. 64).

« La liquidation des dépens est faite, s'il y a lieu, par l'arrêté qui statue sur le litige, conformément au tarif qui est fixé par un règlement d'administration publique » (art. 65). Ce règlement porte la date du 18 janvier 1890.

« Si l'état des dépens n'est pas soumis en temps utile au conseil de préfecture, la liquidation en est faite par le président du conseil, le rapporteur entendu. Les parties peuvent former opposition à cette décision devant le conseil de préfecture, statuant en chambre du conseil, dans le délai de huit jours à dater de la notification » (art. 66).

La décision du conseil de préfecture, conformément à la règle générale, peut être déférée au Conseil d'État (C. d'Ét., 26 juin 1896).

(1) Il en est de même dans le cas prévu par l'article 5 de la loi du 29 décembre 1884, qui met à la charge de la partie qui succombe les frais d'expertise en matière de contributions directes.

# CHAPITRE IV

## LES CONSEILS GÉNÉRAUX

751. — Division. — La législation sur les conseils généraux est presque entièrement comprise dans la loi du 10 août 1871, sauf les règles spéciales au département de la Seine, à l'Algérie et aux colonies dont nous aurons à nous occuper plus tard.

Cette loi s'ouvre par une disposition qui ne fait que reproduire la législation antérieure : « Il y a dans chaque département un conseil général » (art. 1er). Mais l'article 2 contient la plus grande innovation de toute la loi : « Chaque conseil général élit, dans son sein, une commission départementale. » Nous aurons à étudier successivement l'organisation et les attributions du conseil général et de la commission départementale (1).

### SECTION PREMIÈRE. — **Organisation.**

#### § 1er. — Formation des conseils généraux

752. — I. Composition du conseil général. — « Chaque canton du département élit un membre du conseil général » (L. 1871, art. 4). C'est la règle introduite par la loi du 3 juillet 1848, et maintenue depuis lors. D'après la loi du 28 pluviôse an VIII, le nombre des conseillers variait de seize à vingt-quatre, suivant l'importance des départements. Celle du 22 juin 1833 avait décidé que le conseil général serait composé d'autant de membres qu'il y avait de cantons dans le département, sans cependant excéder le nombre de trente.

« L'élection (des conseillers généraux) se fait au suffrage universel, dans chaque commune, sur les listes dressées pour les élections municipales » (L. 1871, art. 5). Nous avons déjà dit qu'aujourd'hui il n'y a, dans chaque commune, qu'une seule liste électorale (L. 5 avril 1884, art. 14).

753. — II. Conditions d'éligibilité. — « Sont éligibles au conseil général tous les citoyens inscrits sur une liste d'électeurs ou justifiant qu'ils devaient y être inscrits avant le jour de l'élection, âgés de 25 ans accomplis, qui sont domiciliés dans le département, et ceux qui, sans y

(1) Les attributions conférées aux conseils généraux et aux conseils d'arrondissement sont provisoirement exercées dans le territoire de Belfort par une commission de cinq membres nommés par les électeurs dans les conditions tracées par la loi du 10 août 1871 (D. 16 septembre 1871.) Cette commission est compétente pour exercer les attributions conférées par la loi précitée à la commission départementale.

être domiciliés, y sont inscrits au rôle de l'une des contributions directes au 1er janvier de l'année dans laquelle se fait l'élection, ou justifient qu'ils devaient y être inscrits à ce jour, ou ont hérité depuis la même époque d'une propriété foncière dans le département. Toutefois, le nombre des conseillers généraux non domiciliés ne pourra dépasser le quart du nombre total dont le conseil doit être composé « (art. 6).

Ainsi, trois conditions sont requises pour l'éligibilité au conseil général : 1° la jouissance du droit électoral avant le jour de l'élection, même indépendamment de toute inscription sur une liste quelconque ; 2° l'âge de 25 ans accomplis ; 3° le domicile dans le département. Toutefois, cette dernière condition peut être suppléée, pour un quart du nombre des membres dont le conseil général doit être composé, par une autre condition qui implique un certain lien entre le candidat et le département : soit le paiement d'une contribution, soit la propriété d'un immeuble foncier.

754. — III. Cas d'inéligibilité. — L'inéligibilité est absolue ou relative. La première fait obstacle à l'élection dans tous les départements, la seconde fait obstacle à l'élection dans certaines circonscriptions territoriales, mais non dans les autres.

755. — *Inéligibilité absolue.* — Il en existe cinq cas. Le *premier* est indiqué par l'article 7 de la loi de 1871 : « Ne peuvent être élus au conseil général les citoyens qui sont pourvus d'un conseil judiciaire. » Il y aurait, en effet, quelque chose de choquant à voir siéger dans une assemblée chargée de gérer les intérêts du département, un individu que la justice a jugé incapable d'administrer les siens propres sans l'assistance d'un conseil.

Le *second cas* résulte de l'article 34, § 2, et de l'article 91, § 2, de la loi de 1871. Lorsqu'un conseiller général a été condamné pour avoir pris part à une réunion illégale du conseil ou d'une conférence interdépartementale dissoute, le jugement de condamnation prononce, outre la peine édictée par l'article 258 du Code pénal, l'exclusion du conseil et l'inéligibilité pendant les trois années qui suivent la condamnation.

Le *troisième cas* résulte de l'article 3 de la loi du 7 juin 1873 qui prononce l'inéligibilité pendant un an contre le conseiller général déclaré démissionnaire pour avoir, sans excuse valable, refusé de remplir une fonction qui lui était dévolue par la loi.

Le *quatrième cas* a été confondu par la loi du 23 juillet 1891 avec les causes d'inéligibilité relative. Ne peuvent être élus : « Les militaires des armées de terre et de mer en activité de service. » Toutefois, « cette disposition n'est applicable ni à la réserve de l'armée active ni à l'armée territoriale, ni aux officiers maintenus dans la première section du cadre de l'état-major général comme ayant commandé en chef devant l'ennemi ».

Enfin un *cinquième cas* est prévu par l'article 4 de la loi du 22 juin 1886 qui interdit aux membres des familles ayant régné en France l'exercice de tout mandat électif.

756. — *Inéligibilité relative.* — Elle a pour but d'empêcher qu'un fonctionnaire puisse user de l'influence que lui donnent ses fonctions pour se faire élire. Les cas d'inéligibilité relative sont indiqués dans l'article 8 de

la loi de 1871 modifié par la loi du 23 juillet 1891 : « Ne peuvent être élus membres du conseil général ou du conseil d'arrondissement : 1° Les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture, dans le département où ils exercent leurs fonctions : 2° les premiers présidents, présidents de chambre, conseillers à la Cour d'appel, les procureurs généraux, avocats généraux et substituts du procureur général, près les Cours d'appel, dans l'étendue du ressort de la Cour; 3° les présidents, vice-présidents, juges titulaires, juges d'instruction et membres du parquet des tribunaux de première instance, dans l'arrondissement du tribunal; 4° les juges de paix, dans leurs cantons; 5° et 6° (ces numéros prévoient des cas d'inéligibilité absolue) ; 7° les commissaires et agents de police, dans les cantons de leur ressort; 8° les ingénieurs en chef de département et les ingénieurs ordinaires d'arrondissement, dans le département où ils exercent leurs fonctions; 9° les ingénieurs du service ordinaire des mines, dans les cantons de leur ressort; 10° les recteurs d'académie, dans le ressort de l'académie; 11° les inspecteurs des écoles primaires, dans le département où ils exercent leurs fonctions; 13° les ministres des différents cultes, dans les cantons de leur ressort; 14° les agents comptables de tout ordre, employés à l'assiette, à la perception et au recouvrement des contributions directes ou indirectes, et au paiement des dépenses publiques de toute nature, dans le département où ils exercent leurs fonctions; 14° les directeurs et inspecteurs des postes, des télégraphes, et des manufactures de tabac, dans le département où ils exercent leurs fonctions; 15° les conservateurs, inspecteurs et autres agents des eaux et forêts dans les cantons de leur ressort; 16° les vérificateurs des poids et mesures dans les cantons de leur ressort. »

Pour le conseil général, l'inéligibilité cesse avec les fonctions ; il n'existe pas, dans la loi de 1871, de disposition analogue à celle de la loi du 30 novembre 1875 qui déclare inéligibles à la Chambre des députés, dans la circonscription de leur ressort, les fonctionnaires ayant cessé leurs fonctions depuis moins de six mois.

757. — IV. Cas d'incompatibilité. — L'incompatibilité, de même que l'inéligibilité, est absolue ou relative. Il y a incompatibilité absolue, lorsque le fonctionnaire ne peut accepter le mandat de conseiller général dans aucune partie de la France sans renoncer à ses fonctions ; il y a incompatibilité relative lorsqu'il ne peut cumuler le mandat de conseiller général avec ses fonctions dans une certaine circonscription territoriale, sans que cependant cette interdiction de cumul s'applique dans toute l'étendue de la France.

758. — *Incompatibilité absolue.* — Il en existe trois cas:

1° « Le mandat de conseiller général est incompatible *dans toute la France* avec les fonctions énumérées aux n°s 1 et 7 de l'article 8 » (L. 1871, art. 9). Ces fonctions sont celles de préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture, de commissaires et agents de police. Elles exigent la présence continuelle des fonctionnaires et agents qui en sont chargés au centre de la circonscription placée sous leur autorité.

2° « Nul ne peut être membre de plusieurs conseils généraux » (art. 11).

Les sessions des conseils généraux ayant lieu en même temps dans toute la France, le même conseiller général ne pourrait siéger à la fois dans deux départements différents et un canton se trouverait ainsi privé de sa représentation au sein de l'assemblée départementale.

3° « Nul ne peut être membre d'un conseil général et d'un conseil d'arrondissement » (L. 22 juin 1833, art. 24).

759. — *Incompatibilités relatives.* — « Le mandat de conseiller général est incompatible, *dans le département,* avec les fonctions d'architecte départemental, d'agent voyer, d'employé de bureau de la préfecture ou d'une sous-préfecture, et généralement de tous les agents salariés ou subventionnés sur les fonds départementaux (1). La même incompatibilité existe à l'égard des entrepreneurs des services départementaux.

760. — V. Élections des conseils généraux. — En traitant des élections en général, nous avons exposé les règles concernant la convocation des collèges électoraux, la période électorale, les opérations électorales et la majorité requise pour être élu (nos 95 et suiv.). Il nous reste à traiter du contentieux des élections et de l'option qui doit être faite par le conseiller général élu dans plusieurs cantons.

761. — *Contentieux des élections.* — Sous l'empire de la loi de 1833, les réclamations contre les opérations électorales étaient jugées par le conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'État. Le législateur de 1871, préoccupé de l'idée d'élargir l'autonomie des conseils généraux, avait confié à ces conseils le droit de vérifier eux-mêmes les pouvoirs de leurs membres. L'expérience n'ayant pas été favorable à cette innovation, une loi du 31 juillet 1876 est venue restituer à la juridiction administrative le contentieux de ces élections. Toutefois, afin de ne pas placer les conseils généraux dans une sorte de dépendance vis-à vis des conseils de préfecture, elle a décidé que ce serait le Conseil d'État qui statuerait en premier et dernier ressort sur le contentieux des élections au conseil général.

« Les élections peuvent être arguées de nullité par tout électeur du canton, par les candidats et par les membres du conseil général Si la réclamation n'a pas été consignée dans le procès-verbal, elle doit être déposée dans les dix jours qui suivent l'élection (2), soit au secrétariat de la section du contentieux du Conseil d'État, soit au secrétariat général de la préfecture du département où l'élection a eu lieu (3). Il en est donné récépissé. La réclamation sera, dans tous les cas, notifiée à la partie intéressée dans le délai d'un mois à compter du jour de l'élection. Le préfet transmettra

(1) Les médecins de l'assistance médicale gratuite ne peuvent être considérés comme inéligibles au conseil général ou au conseil d'arrondissement à raison de leur rétribution sur le budget départemental (L. 15 juill. 1893, art. 34).

(2) D'après la jurisprudence du Conseil d'État, le délai court, non pas précisément à partir du jour de l'élection, mais à partir du jour du recensement général des votes, sans compter le jour de ce recensement (C. d'Ét., 19 mai 1868).

(3) La réclamation qui serait déposée à la sous-préfecture ne prendrait date qu'à partir du jour où elle aurait été enregistrée à la préfecture qui est le lieu légal du dépôt (C. d'Ét., 4 avril 1884).

au Conseil d'État, dans les dix jours qui suivront leur réception, les réclamations consignées au procès-verbal ou déposées au secrétariat général de la préfecture. Le préfet a, pour réclamer contre les élections, un délai de vingt jours, à partir du jour où il a reçu les procès-verbaux des opérations électorales; il doit envoyer sa réclamation au Conseil d'État; elle ne peut être fondée que sur l'inobservation des conditions et formalités prescrites par la loi » (L. 1871, art. 16 modif. par L. 31 juill. 1875).

Le recours du préfet diffère à deux points de vue de ceux des particuliers: 1° il peut être formé dans un délai plus long, parce que le préfet, recevant à la fois tous les procès-verbaux des élections, doit avoir le temps nécessaire pour les examiner; 2° il ne peut porter que sur l'inobservation des *conditions* et des *formes légalement prescrites*. Ainsi, le recours du préfet est recevable, s'il relève soit des faits d'incapacité, d'inéligibilité ou d'incompatibilité, soit des griefs relatifs à la forme des assemblées électorales, au vote des électeurs, au dépouillement du scrutin, à l'attribution des bulletins. Ce sont là, en effet, des conditions et des formes prescrites par la loi. Mais le préfet ne pourrait pas invoquer un des faits qu'on désigne sous le nom de manœuvres électorales, tels que dons d'argent, distribution de boissons, etc.

« Les réclamations sont examinées au Conseil d'État suivant les formes adoptées pour le jugement des affaires contentieuses. Elles sont jugées sans frais, dispensées du timbre et du ministère des avocats au Conseil d'État; elles sont jugées dans le délai de trois mois à partir de l'arrivée des pièces au secrétariat du Conseil d'État. Lorsqu'il y a eu lieu à renvoi devant les tribunaux, le délai de trois mois ne court que du jour où la décision est devenue définitive. Le débat ne peut porter que sur les griefs relevés dans les réclamations, à l'exception des moyens d'ordre public qui peuvent être produits en tout état de cause. Lorsque la réclamation est fondée sur l'*incapacité légale de l'élu* (1), le Conseil d'État surseoit à statuer jusqu'à ce que la question préjudicielle ait été jugée par les tribunaux compétents, et fixe un bref délai dans lequel la partie qui a élevé la question préjudicielle doit justifier de ses diligences. S'il y a appel, l'acte d'appel doit, sous peine de nullité, être notifié à la partie dans les dix jours du jugement, quelle que soit la distance des lieux. Les questions préjudicielles sont jugées sommairement par les tribunaux et conformément au § 4 de l'article 33 de la loi du 19 avril 1831 » (L. 1871, art. 16 modif. par L. 31 juill. 1875).

Les conseillers généraux dont l'élection est attaquée n'en doivent pas moins être convoqués aux sessions du conseil général, et ils prennent provisoirement part aux délibérations en vertu du principe universellement admis que « l'exercice provisoire demeure à ceux dont l'élection se trouve attaquée » (L. 15-27 mars 1791, art. 9).

762. — *Options.* — « Le conseiller général élu dans plusieurs cantons

(1) Plus exactement : Lorsque la réclamation implique la solution préjudicielle d'une question d'état (Cf. L. 5 avril 1884, art. 36). Les mots « *incapacité légale de l'élu* » ont été empruntés à tort à la loi du 22 juin 1833 (V. *infra*, n° 927).

est tenu de déclarer son option au président du conseil général dans les trois jours qui suivront l'ouverture de la session, et, en cas de contestation, à partir de la notification de la décision du Conseil d'État. A défaut d'option dans ce délai, le conseil général détermine, en séance publique et par voie du sort, à quel canton le conseiller doit appartenir. Lorsque le nombre des conseillers non domiciliés dans le département dépasse le quart du conseil, le conseil général procède de la même façon pour désigner celui ou ceux dont l'élection doit être annulée. Si une question préjudicielle s'élève sur le domicile, le conseil général surseoit et le tirage au sort est fait par la commission départementale pendant l'intervalle des sessions » (L. 1871, art. 17, modif. par L. 31 juill. 1875).

Le tirage au sort, dans le cas où le nombre des conseillers domiciliés dépasse le quart du conseil, n'est applicable qu'à des élections simultanées. Lorsque les élections ont eu lieu à des dates différentes, les derniers élus doivent seuls être exclus ; ils le sont tous, si le nombre maximum des conseillers non domiciliés est déjà complet; dans le cas contraire, le tirage au sort n'a lieu qu'entre les nouveaux élus (Circ. int., 18 oct. 1871).

Nous verrons, à propos des conseils d'arrondissement, les règles concernant l'option à faire par le citoyen qui serait élu à la fois membre d'un conseil d'arrondissement et membre d'un conseil général.

763. — VI. Démissions. — La démission des fonctions de conseiller général peut être donnée par le conseiller lui-même ; elle peut aussi, dans certaines circonstances, être déclarée d'office par le conseil général ou par le Conseil d'État. La loi s'occupe d'abord de la seconde hypothèse.

764. — *Démission d'office prononcée par le conseil général.* — 1° « Tout conseiller général qui, pour une cause survenue postérieurement à son élection, se trouve dans un des cas prévus par les articles 7, 8, 9 et 10 (inéligibilités, incompatibilités) ou se trouve frappé de l'une des incapacités qui font perdre la qualité d'électeur, est déclaré démissionnaire par le conseil général, soit d'office, soit sur les réclamations de tout électeur » (art. 18).

2° « Lorsqu'un conseiller général aura manqué à une session ordinaire sans excuse légitime admise par le conseil, il sera déclaré démissionnaire par le conseil général dans la dernière séance de la session » (art. 19).

Ces deux articles sont conçus dans le système de la loi de 1871 qui laissait aux conseils généraux le soin de vérifier souverainement les pouvoirs de leurs membres. Bien qu'ils ne fassent mention d'aucun recours contre la décision du conseil général déclarant d'office démissionnaires ceux de ses membres qui se trouvent dans les cas prévus, il n'est pas douteux que, depuis la loi de 1875, le Conseil d'État seul compétent sur les questions d'éligibilité qui se posent lors de l'élection, est également compétent sur les élections de même nature qui surgissent après l'élection et que, malgré le silence de la loi, il peut être saisi des difficultés que font naître les déclarations de démission émanées du conseil général.

765. — *Démission d'office prononcée par le Conseil d'Etat.* — Elle est prévue par la loi du 7 juin 1873 qui s'applique également aux conseils d'arrondissement et aux conseils municipaux. Aux termes de cette loi,

tout membre d'un des conseils électifs que nous venons d'indiquer qui, « sans excuse valable, aura refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois, sera déclaré démissionnaire (art. 1er). — Le refus résultera, soit d'une déclaration expresse adressée à qui de droit ou rendue publique par son auteur, soit de l'abstention persistante après avertissement de l'autorité chargée de la convocation (art. 2). — Le membre ainsi démissionnaire ne pourra être réélu avant le délai d'un an (art. 3). — Les dispositions qui précèdent seront appliquées par le Conseil d'État. Sur avis transmis au préfet par l'autorité qui aura donné l'avertissement suivi de refus, le ministre de l'intérieur saisira le Conseil d'État dans le délai de trois mois, à peine de déchéance. La contestation sera instruite et jugée sans frais dans le délai de trois mois » (art. 4).

766. — *Démission volontaire.* — « Lorsqu'un conseiller général donne sa démission, il l'adresse au président du couseil général ou au président de la commission départementale, qui en donne immédiatement avis au préfet » (L. 1871, art. 20). A la différence de ce que nous avons vu pour les deux Chambres (n° 205), le conseil général n'a pas à se prononcer sur l'acceptation de cette démission, il ne peut que l'enregistrer, et, par suite, c'est la notification au préfet qui est le point de départ du délai établi pour la convocation du collège électoral (Circ. int., 18 oct. 1871).

767. — VII. Durée du mandat. — « Les conseillers généraux sont nommés pour six ans; ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans, et indéfiniment rééligibles. En cas de renouvellement intégral, à la session qui suit ce renouvellement, le conseil général divise les cantons du département en deux séries, répartissant, autant que possible dans une proportion égale, les cantons de chaque arrondissement dans chacune des séries, et il procède ensuite à un tirage au sort pour l'ordre du renouvellement des séries » (art. 21).

Un renouvellement intégral a eu lieu lors de la mise en vigueur de la loi de 1871.

Actuellement, le renouvellement intégral peut encore se produire par suite de la dissolution d'un conseil général. Dans ce cas, les conseillers élus seraient également divisés en deux séries, et c'est par la voie du sort que seraient désignés les conseillers dont le mandat doit durer au plus trois ans.

768. — VIII. Cas de vacance. — Nous n'avons pas à distinguer ici, comme nous l'avons fait pour la Chambre des députés et pour le Sénat, entre les divers cas de vacance. Ils sont tous soumis à la même règle.

« En cas de vacance par décès, option, démission pour une des causes énumérées aux articles 17, 18 et 19, ou pour toute autre cause, les électeurs devront être réunis dans le délai de trois mois. Toutefois, si le renouvellement légal de la série à laquelle appartient le siège vacant doit avoir lieu avant la prochaine session ordinaire du conseil général, l'élection partielle se fera à la même époque. La commission départementale est chargée de veiller à l'exécution du présent article. Elle adresse ses réquisitions au préfet, et, s'il y a lieu, au ministre de l'intérieur » (art. 22).

## § 2. — Fonctionnement des conseils généraux

769. — I. Sessions. — Les sessions des conseils généraux sont ordinaires ou extraordinaires.

770. — *Sessions ordinaires.* — « Les conseils généraux ont chaque année deux sessions ordinaires » (art. 23, § 1er).

« L'ouverture de la première session annuelle a lieu de plein droit le second lundi qui suit le jour de Pâques; sa durée ne peut excéder quinze jours » (art. 23, § 3, modif. par L. 12 août 1876).

La deuxième session, « dans laquelle sont délibérés le budget et les comptes, commence de plein droit le premier lundi qui suit le 15 août et ne peut être retardée que par une loi » (art. 23, § 2). — Elle commence en Algérie le premier lundi du mois d'octobre (L. 26 juill. 1873).

L'ouverture des deux sessions ordinaires étant déterminée par la loi, le préfet n'a pas de convocation à faire; il doit se borner à rappeler aux membres du conseil, par lettre individuelle, la date de la première réunion (Décis. int., 10 août 1872).

771. — *Sessions extraordinaires.* — Il peut y avoir autant de sessions extraordinaires que les besoins l'exigent. La convocation peut alors avoir lieu, soit sur l'initiative du gouvernement, soit à la demande des membres du conseil général.

« Les conseils généraux peuvent être réunis extraordinairement : 1° par décret du chef du pouvoir exécutif; 2° si les deux tiers des membres en adressent la demande écrite au président. Dans ce cas, le président est tenu d'en donner avis immédiatement au préfet, qui doit convoquer d'urgence. La durée des sessions extraordinaires ne peut excéder huit jours » (art. 24).

Si le préfet n'obtempérait pas à la demande qui lui est faite, le conseil général ne pourrait pas se réunir; la sanction contre le refus du préfet se trouverait alors dans la responsabilité ministérielle. Il en serait de même si le préfet fixait le jour de l'ouverture de la session à une date trop éloignée. Du reste, la session étant obligatoire, le préfet n'a pas à prendre d'arrêté pour l'autoriser; il doit se borner à adresser aux membres du conseil des lettres individuelles de convocation indiquant le jour et l'heure de la première réunion (Décis. int., 8 juin 1874).

Dans les sessions extraordinaires, le conseil général ne peut délibérer que sur les questions prévues par l'ordre du jour qui accompagne la convocation (Av. C. d'Ét., 8 mars 1888). Il commettrait un excès de pouvoir s'il délibérait sur des questions étrangères à cet ordre du jour.

772. — II. Séances. — D'après la législation antérieure, au jour indiqué pour la réunion, le préfet devait donner lecture du décret de convocation, et déclarer la session ouverte. Il n'existe plus de disposition semblable. Au jour et à l'heure fixés, le conseil entre immédiatement en séance.

773. — *Constitution du bureau.* — La loi du 28 pluviôse an VIII avait conféré aux conseils généraux le droit de nommer leur président et leur

secrétaire. Ce droit, supprimé par la loi du 7 juillet 1852, a été rendu aux conseils par la loi du 23 juillet 1870 dont la loi de 1871 a reproduit les dispositions :

« A l'ouverture de la session d'août, le conseil général, réuni sous la présidence du doyen d'âge, le plus jeune membre faisant fonctions de secrétaire, nomme au scrutin secret et à la majorité absolue, son président, un ou plusieurs vice-présidents et ses secrétaires. Leurs fonctions durent jusqu'à la session d'août de l'année suivante » (L. 1871, art. 25).

L'élection des membres du bureau a lieu par votes successifs. La loi ne s'est pas expliquée sur le point de savoir si ces nominations auraient lieu au scrutin de liste ou au scrutin individuel. D'abord, il est hors de doute que le président et le vice-président (s'il n'y en a qu'un) doivent être élus au scrutin individuel ; mais les secrétaires et les vice-présidents (s'il y en a plusieurs) doivent être élus au scrutin de liste. C'est la règle adoptée dans les Chambres législatives.

774. — *Règlement intérieur* — La loi du 23 juillet 1870 avait reconnu aux conseils généraux le droit d'arrêter leur règlement intérieur, c'est-à-dire de déterminer les règles à suivre relativement à la tenue des séances, au mode de nomination des bureaux ou des commissions chargées de l'examen préalable des affaires. La loi de 1871 a transformé en obligation ce qui n'était qu'une simple faculté en disposant (art. 26) que « le conseil général fait son règlement intérieur ». Notons cependant que le conseil général n'a pas à cet égard un pouvoir aussi étendu que les assemblées législatives : plusieurs dispositions réglementaires sont édictées par la loi elle-même, et le conseil général ne pourrait y déroger sans s'exposer à voir sa délibération annulée (D. C. d'Ét., 11 juill. 1873).

775. — *Instruction des affaires.* — Le préfet est chargé de l'instruction préalable des affaires intéressant le département. L'instruction faite par le préfet n'empêche pas le conseil général de procéder par lui-même à une étude approfondie des affaires. La loi lui ouvre à cet effet divers moyens d'information.

En premier lieu, aux termes de l'article 51, § 1, de la loi de 1871, « le conseil général peut charger un ou plusieurs de ses membres de recueillir sur les lieux les renseignements qui lui sont nécessaires pour statuer sur les affaires qui sont placées dans ses attributions ».

La loi n'exige pas que cette mission soit remplie pendant la durée des sessions ; mais, en dehors des sessions, les membres du conseil général n'ont point de caractère officiel et ne peuvent, par suite, adresser aucune injonction aux fonctionnaires de tout ordre ; ils doivent se borner à prendre personnellement des informations (Avis min. int., 6 sept. 1875). De plus, le conseil général ne doit pas, dans l'exercice de son droit de contrôle, empiéter sur les droits appartenant à une autorité, et, par exemple, charger quelques-uns de ses membres de visiter les écoles publiques du département, alors même que cette inspection serait limitée à la situation matérielle des écoles (Avis C. d'Ét., 5 déc. 1872).

En second lieu, l'article 52 porte que « les chefs de service des administrations publiques dans le département sont tenus de fournir verbalement

ou par écrit tous les renseignements qui leur seraient réclamés par le conseil général sur les questions intéressant le département ».

Les communications entre le conseil général et les chefs de service peuvent avoir lieu directement et sans l'intermédiaire du préfet. Mais l'expression « chefs de service des administrations publiques » doit être appliquée seulement aux fonctionnaires ayant une autorité personnelle déléguée par le gouvernement; elle ne saurait être étendue aux simples agents départementaux placés sous les ordres du préfet, quel que soit d'ailleurs leur titre.

776. — *Présence du préfet aux délibérations.* — « Le préfet a entrée au conseil général; il est entendu quand il le demande, et assiste aux délibérations, excepté lorsqu'il s'agit de ses comptes » (L. 1871, art. 27).

Le droit d'entrée au conseil appartient non seulement au préfet, mais encore au fonctionnaire administratif qui le représente, au secrétaire général, par exemple, investi d'une délégation régulière. Il a même été admis que cette délégation peut être verbale (Décis. int. 21 août 1877).

777. — *Publicité des séances.* — La publicité des séances des conseils généraux, établie une première fois par décret du 3 juillet 1848, fut supprimée par la loi du 7 juillet 1852 (art. 5). La loi de 1871 l'a rétablie. Il importe, en effet, que les affaires du pays soient traitées au grand jour et que les mandants aient le moyen d'apprécier les actes de leurs mandataires. « Les séances des conseils généraux sont publiques. Néanmoins, sur la demande de cinq membres, du président ou du préfet, le conseil général, par assis et levé, sans débats, décide s'il se formera en comité secret » (art. 28).

Lorsque le conseil général s'est formé en comité secret, il décide en quels termes la délibération prise doit être inscrite au procès-verbal. La loi du 23 juillet 1870, article 2, portait que dans ce cas la délibération ne serait pas publiée; la loi de 1871, ne contenant pas de disposition semblable, a entendu laisser à cet égard toute liberté au conseil général.

778. — *Police des séances.* — Le président a seul la police de l'assemblée. Il peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre. En cas de crime ou de délit, il en dresse procès-verbal, et le procureur de la République en est immédiatement saisi » (art. 29).

Il s'est élevé des difficultés relativement à l'étendue et au mode d'exercice de ce pouvoir de police confié au président du conseil général. Un premier point hors de controverse, c'est que le président a la police intérieure de l'assemblée et non la police extérieure. Mais une question qui a été très débattue est celle de savoir si le président peut, pour le maintien de la police, dans le sein de l'assemblée elle-même, requérir directement la force publique. Le Conseil d'État s'est prononcé dans le sens de la négative, par la raison que, ni l'article 29 de la loi de 1871, ni aucun autre texte, ne confère au président du conseil général le droit de réquisition directe, alors que le législateur, dans d'autres lois et notamment dans les lois électorales, en donnant aux présidents des collèges électoraux la police de ces assemblées a eu soin d'ajouter expressément que les commandants de la force armée sont tenus d'obéir à leurs réquisitions. Si le président du con-

seil général juge nécessaire la présence d'agents de la force publique dans la salle des séances, il ne peut les requérir directement, il doit les demander au préfet qui apprécie dans quelle mesure et de quelle manière il déférera à cette demande. Mais il a le droit de donner des ordres directs aux agents mis à sa disposition dans la salle des séances, pour faire expulser et arrêter tout individu qui, dans l'auditoire, troublerait l'ordre et empêcherait les membres de l'assemblée de délibérer (Avis C. d'Ét., 13 déc. 1874).

779. — *Nombre de membres nécessaire pour délibérer.* — « Le conseil général ne peut délibérer si la moitié plus un des membres dont il doit être composé n'est présente » (L. 1871, art. 30, § 1er).

La loi exige la présence et non la participation au vote; par conséquent l'abstention d'une partie des membres du conseil général n'empêche pas la validité de la délibération, lorsque la moitié plus un du nombre total des conseillers est présente (C. d'Ét., 24 janv. 1879).

La loi du 10 août 1871 n'avait pas prévu le cas où un grand nombre des membres de ces assemblées s'abstiendraient systématiquement de paraître aux séances dans le but de rendre toute délibération impossible. Cette lacune a été comblée par la loi du 31 mars 1886 : « Si le conseil général ne se réunit pas, au jour fixé par la loi ou par le décret de convocation, en nombre suffisant pour délibérer, la session sera renvoyée de plein droit au lundi suivant; une convocation spéciale sera faite d'urgence par le préfet. Les délibérations alors seront valables, quel que soit le nombre des membres présents. La durée légale de la session courra à partir du jour fixé pour la seconde réunion. Lorsqu'en cours de session les membres présents ne formeront pas la majorité du conseil, les délibérations seront renvoyées au surlendemain, et alors elles seront valables, quel que soit le nombre des votants. Dans les deux cas, les noms des absents seront inscrits au procès-verbal. »

780. — *Mode de votation.* — « Ces votes sont recueillis au scrutin public, toutes les fois que le sixième des membres présents le demande. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. Néanmoins, les votes sur les nominations ont toujours lieu au scrutin secret » (L. 1871, art 30, §§ 2 et 3).

Le scrutin public peut toujours être demandé lorsque la loi ne l'a pas prohibé; et, lorsqu'il est régulièrement demandé, il ne peut être refusé. Toute délibération prise contrairement à cette règle peut être annulée (C. d'Ét., 16 juill. 1865).

« Le résultat des scrutins publics, énonçant le nombre des votants, est reproduit au procès-verbal » (L. 1872, art 30, § 4).

781. — *Comptes rendus et procès-verbaux.* — « Les conseils généraux doivent faire établir jour par jour un *compte rendu sommaire et officiel* de leurs séances, qui sera tenu à la disposition de tous les journaux du département, dans les quarante-huit heures qui suivront la séance » (art. 31, § 1er).

L'article 31 de la loi du 10 août 1871 comprenait deux autres paragraphes portant prohibition, sous peine d'amende, d'apprécier une discussion du conseil général sans reproduire en même temps la partie du compte

rendu afférente à cette discussion. Celui de ces deux paragraphes qui contenait la règle a été abrogé par l'article 68 de la loi du 29 juillet 1881, sur la presse ; l'autre paragraphe qui édictait la sanction se trouve également abrogé.

« Les *procès-verbaux* des séances, rédigés par un des secrétaires, sont arrêtés au commencement de chaque séance et signés par le président et le secrétaire. Ils contiennent les rapports, les noms des membres qui ont pris part à la discussion et l'analyse de leurs opinions. Tout électeur ou contribuable du département a le droit de demander la communication sans déplacement et de prendre copie de toutes les délibérations du conseil général, ainsi que des procès-verbaux des séances publiques, et de les reproduire par la voie de la presse » (art. 32).

782. — III. Votes illégaux. — « Tout *acte* et toute *délibération d'un conseil général relatifs à des objets qui ne sont pas légalement compris dans ses attributions* sont nuls et de nul effet. La nullité est prononcée par un *décret* rendu dans la forme des règlements d'administration publique » (art. 33).

L'hypothèse prévue par cet article n'est pas la même que celle que nous verrons plus loin en étudiant l'article 47. Dans ce dernier article, il s'agit d'actes dont l'objet est compris légalement parmi les attributions du conseil général, mais qui contiennent néanmoins « excès de pouvoir ou violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique ». L'article 33 vise la catégorie d'excès de pouvoirs particulièrement grave qu'on appelle l'incompétence. Aussi la loi déclare-t-elle l'acte « nul et de nul effet ». La nullité peut alors être demandée à toute époque et par tout intéressé (Avis C. d'Ét., 6 mars 1873). Dans le cas prévu par l'article 47, au contraire, l'acte est simplement annulable. La nullité sera couverte si, dans le délai de vingt jours à partir de la clôture de la session, l'acte n'a pas été attaqué par le préfet, sauf le droit pour les parties intéressées d'attaquer la délibération pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État statuant au contentieux (n° 793).

« Toute *délibération prise hors des réunions du conseil* prévues ou autorisées par la loi, est nulle et de nul effet. Le *préfet*, par arrêté motivé, déclare la réunion illégale, prononce la nullité des actes, prend toutes les mesures nécessaires pour que l'assemblée se sépare immédiatement et transmet son arrêté au procureur général du ressort pour l'exécution des lois et l'application, s'il y a lieu, des peines déterminées par l'article 258 du Code pénal. En cas de condamnation, les membres condamnés sont déclarés par le jugement exclus du conseil et inéligibles pendant les trois années qui suivront la condamnation » (art. 34).

Les délibérations prises hors des réunions légales constituent une violation flagrante de la loi ; aussi le texte laisse-t-il au préfet seul le soin de déclarer la réunion illégale et de prononcer la nullité des actes accomplis.

783. — IV. Dissolution des conseils généraux. — « Pendant les sessions des Chambres, la dissolution d'un conseil général ne peut être prononcée par le chef du pouvoir exécutif, que sous l'obligation expresse d'en rendre compte aux Chambres dans le plus bref délai possible. En ce cas,

une loi fixe la date de la nouvelle élection, et décide si la commission départementale doit conserver son mandat jusqu'à la réunion du nouveau conseil général, ou autorise le pouvoir exécutif à en nommer provisoirement une autre » (art. 35).

« Dans l'intervalle des sessions des Chambres, le chef du pouvoir exécutif peut prononcer la dissolution d'un conseil général pour des causes spéciales à ce conseil. Le décret de dissolution doit être motivé. Il ne peut jamais être rendu par voie de mesure générale. Il convoque en même temps les électeurs du département pour le quatrième dimanche qui suivra sa date. Le nouveau conseil général se réunit de plein droit le deuxième lundi après l'élection et nomme sa commission départementale » (art. 36).

## SECTION II. — **Attributions des conseils généraux.**

784. — Division. — Les attributions des conseils généraux sont presque exclusivement administratives. Quelques lois spéciales ont confié à ces conseils un rôle politique, comme la loi du 15 février 1872 qui les a chargés de pourvoir d'urgence au maintien de la tranquillité publique et de l'ordre général en cas de dispersion violente des Chambres (*suprà*, n° 214) ou la loi du 2 août 1875 qui appelle leurs membres à concourir à l'élection des sénateurs ; mais ce sont là des exceptions extrêmement restreintes. Nous n'avons à nous occuper ici que des attributions administratives.

Elles peuvent se diviser de deux manières différentes, suivant qu'on se place au point de vue des objets sur lesquels les conseils généraux sont appelés à se prononcer, ou au point de vue de la force exécutoire de leurs délibérations.

Au point de vue de leur objet, les actes des conseils généraux se réfèrent aux intérêts généraux, départementaux ou communaux. De là une première division qui a une certaine importance et qu'il sera utile de mettre en relief.

Cependant le législateur s'est surtout attaché à une seconde division fondée sur le degré de la force exécutoire des délibérations prises par les conseils généraux. A ce deuxième point de vue, les actes des conseils généraux se divisent en cinq catégories, savoir : 1° décisions souveraines ; 2° délibérations définitives ou décisions ; 3° délibérations soumises à suspension ; 4° délibérations soumises à approbation ; 5° avis, propositions, vœux et réclamations.

### § 1er. — Décisions souveraines

785. — I. Force exécutoire de ces délibérations. — Pour certains actes, le conseil général est le délégué immédiat du pouvoir législatif (1).

(1) Ici se présente encore la question de savoir si le pouvoir législatif peut être délégué. Nous nous sommes déjà expliqué sur cette question (*suprà*, n° 268), et nous

Dans la limite de la délégation qui lui est donnée, ses décisions sont souveraines; elles échappent au contrôle du pouvoir exécutif et même à tout recours contentieux (C. d'Ét., 23 déc. 1894). Les actes de cette nature interviennent dans l'intérêt général, dans l'intérêt départemental ou dans l'intérêt communal.

786. — II. Objets d'intérêt général. — A ce point de vue, le conseil général joue un rôle nécessaire dans l'ensemble du système établi par la loi pour la perception de certaines contributions directes.

787. — *Répartition de l'impôt.* — « Le conseil général répartit chaque année, à sa session d'août, les contributions directes, conformément aux règles établies par les lois. Avant d'effectuer cette répartition, il statue sur les demandes délibérées par les conseils compétents (2) en réduction du contingent » (art. 37).

Les contributions directes, ainsi que nous le verrons plus tard, se divisent en impôts de quotité et impôts de répartition. Les impôts de quotité sont perçus d'après certains tarifs établis par le législateur, et il suffit de faire l'application de ces tarifs pour connaître le montant de la taxe que doit payer le contribuable. Les impôts de répartition, au contraire, sont ceux dont le montant total fixé d'avance est l'objet de répartitions successives entre les départements, arrondissements et communes pour arriver jusqu'aux contribuables.

Il n'existe aujourd'hui que trois impôts de répartition : la contribution foncière des propriétés non bâties, la contribution personnelle mobilière et la contribution des portes et fenêtres.

Dans la partie de leur session qui précède la session du conseil général, les conseils d'arrondissement peuvent avoir formé des réclamations sur la fixation du contingent d'impôts à assigner à leurs arrondissements respectifs. Le conseil général statue sur ces réclamations et, comme sa décision peut influer sur la répartition, il faut qu'elle intervienne avant la répartition elle-même.

Ajoutons que le conseil général est chargé de fixer, dans la limite d'un minimum de 50 centimes et d'un maximum de 1 fr. 50, le prix de la journée de travail pour l'établissement de la contribution personnelle (L. 23 juill. 1820).

Il n'existe, ainsi que nous l'avons dit, aucune voie de recours contre les décisions du conseil général en matière de répartition d'impôts. Lors de

avons dit que rien ne paraît s'opposer à ce que le pouvoir législatif charge le pouvoir exécutif de prendre certaines décisions sur lesquelles il conserve un pouvoir de contrôle. En matière d'impôt, la délégation, telle que nous l'avons entendue, est d'autant plus évidente qu'aucun principe constitutionnel n'a modifié la règle qui confie au législateur seul le pouvoir d'établir des impôts. En dehors de la délégation générale dont nous nous occupons, on peut trouver des cas de délégation spéciale. (V. notamment L. 29 déc. 1900, art. 22, et L. 29 mars 1901.)

(2) Il s'agit ici des conseils d'arrondissement ; mais, lors de la discussion de la loi de 1871, il avait été question de supprimer les conseils d'arrondissement et de les remplacer par des conseils cantonaux. C'est afin de ne pas préjuger la question que, dans l'article 37 et dans l'article 38, la loi emploie l'expression « conseils compétents ».

la discussion de la loi de 1838. on avait proposé de soumettre ces décisions à un recours qui aurait été porté soit devant les Chambres, soit devant le Conseil d'État. L'un et l'autre systèmes ont été repoussés : le premier parce que les Chambres connaissant moins les localités sont moins aptes que les conseils généraux à se prononcer sur les questions de cette nature; le second, parce que le Conseil d'État, auxiliaire de l'administration, ne peut, sans dérogation au principe de la séparation des pouvoirs, prononcer sur des matières qui n'entrent par dans les attributions du pouvoir exécutif. Toutefois, le législateur a dû prendre les mesures nécessaires pour que l'opération de la répartition ne fût pas abandonnée à la négligence ou au mauvais vouloir des conseils généraux. « Si le conseil général ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir arrêté la répartition des contributions directes, les mandements des contingents seraient délivrés par le préfet, d'après les bases de la répartition précédente, sauf les modifications à porter dans les contingents en vertu des lois » (L. 1871, art. 39).

788. — *Réclamations des communes en matière d'impôts.* — « Le conseil général prononce définitivement sur les demandes en réduction formées par les communes et préalablement soumises au conseil compétent » (art. 38).

La décision du conseil général, dans ce cas, pourra influer sur la répartition entre les communes, et, par suite, il est nécessaire qu'elle soit prononcée avant la clôture de la session du conseil général, afin que le conseil d'arrondissement puisse en tenir compte dans le travail de répartition dont il est chargé.

789. — III. Objets d'intérêt départemental. — Le conseil général vote souverainement, dans les limites fixées par le pouvoir législatif, les centimes additionnels et les emprunts départementaux.

790. — *Centimes additionnels départementaux.* - Il est de principe qu'au pouvoir législatif seul appartient le droit de voter l'impôt. Pour ménager les instants du pouvoir législatif, sans déroger à cette règle, il a paru nécessaire de déléguer aux conseils locaux le pouvoir de voter des centimes additionnels dans les limites d'un maximum déterminé par la loi. « Le conseil général vote les centimes additionnels dont la perception est autorisée par les lois Il peut voter des *centimes extraordinaires* dans la limite du maximum fixé annuellement par la loi des finances » (art. 40, §§ 1 et 2).

791. — *Emprunts départementaux.* — Les emprunts sont les actes les plus graves de l'administration départementale, ils peuvent compromettre, non seulement les intérêts du département, mais encore ceux de l'État en épuisant la source de l'impôt. La loi de 1838 avait exigé qu'ils fusssent, dans tous les cas, soumis à l'autorisation du pouvoir législatif. En 1866, le législateur a pensé qu'on pouvait sans inconvénient laisser au conseil général la faculté de voter des emprunts, lorsque l'amortissement n'excèderait pas douze années. La loi de 1871, élargissant les pouvoirs du conseil général, l'autorisait à voter des emprunts départementaux remboursables dans un délai ne pouvant excéder quinze années, sur les ressources ordinaires et extraordinaires (art. 40, § 3). Ce délai maximum a été porté à *trente* années par la loi du 12 juillet 1898.

792. — IV. Objets d'intérêt communal. — La même idée a conduit le législateur à déléguer aussi au conseil général le droit de fixer le maximum du nombre des centimes communaux que les conseils municipaux seraient autorisés à voter définitivement. Toutefois, le droit du conseil général, en cette matière, ne peut pas être illimité. La loi de 1866, qui la première a introduit cette innovation, avait fixé le maximum à 20 cent.; la loi de 1871 laisse à la loi annuelle de finances le soin de le fixer.

« Le conseil général arrête, chaque année, à sa session d'août, dans les limites fixées annuellement par la loi de finances, le maximum des centimes extraordinaires que les conseils municipaux sont autorisés à voter pour en affecter le produit à des dépenses extraordinaires d'utilité communale. Si le conseil général se sépare sans l'avoir arrêté, le maximum fixé pour l'année précédente est maintenu jusqu'à la session d'août de l'année suivante » (art. 42).

## § 2. — Délibérations définitives ou décisions

793. — I. Force exécutoire et objets de ces délibérations. — « Les délibérations par lesquelles les conseils généraux statuent définitivement sont exécutoires si, dans le délai de vingt jours à partir de la clôture de la session, le préfet n'en a pas demandé l'annulation pour *excès de pouvoirs* ou pour violation d'une disposition de la loi ou d'un règlement d'administration publique. Le recours formé par le préfet doit être notifié au président du conseil général et au président de la commission départementale. Si dans le délai de deux mois à partir de la notification, l'annulation n'a pas été prononcée, la délibération est exécutoire. Cette annulation ne peut être prononcée que par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique » (art. 47).

Les délibérations de cette seconde catégorie sont définitives sans aucune approbation et doivent être exécutées lors même que le conseil général aurait fait une appréciation inexacte des intérêts qu'il a mission de représenter. Toutefois, le législateur réserve les cas où le conseil général aurait excédé ses pouvoirs ou violé une disposition de la loi ou d'un règlement du pouvoir central ou même les dispositions d'un décret qui, sans avoir le caractère réglementaire, serait légalement obligatoire pour le conseil général (1). Dans ces deux cas, l'annulation de la délibération peut, sur le recours du préfet, être prononcée par un décret rendu en assemblée générale du Conseil d'État. Des conseils généraux se sont parfois pourvus devant le Conseil d'État statuant au contentieux contre les décrets portant annulation de leurs délibérations définitives; mais ces recours n'étant auto-

(1) C'est ainsi que, selon M. Laferrière, *Juridiction administrative* (t. II, p. 510), doit être entendue l'expression « règlement d'administration publique » employée ici par le législateur.

risés par aucune disposition de loi ou de règlement, ont été rejetés comme non recevables (C. d'Ét., 2 avril 1897).

A première vue, il semble résulter des termes de la loi que le conseil général ne « statue définitivement » que sur les objets énumérés dans l'article 46 de la loi de 1871; mais il faut encore comprendre dans la même catégorie les objets énoncés aux articles 43, 44 et 45, bien que la loi se soit servie d'expressions différentes pour caractériser les décisions prises par le conseil général dans les cas prévus par ces articles.

Les délibérations dont il s'agit dans ces divers articles ont principalement pour objet l'intérêt départemental; par exception, quelques-unes sont relatives à l'intérêt communal.

794. — II. Objets d'intérêt départemental. — Les délibérations du conseil général relatives à l'intérêt du département et définitives, sauf annulation pour violation de la loi ou d'un règlement, peuvent se ramener à six chefs principaux :

795. — *Gestion de la fortune départementale.* — Aux termes de l'article 46 de la loi de 1871, « le conseil général statue définitivement sur les objets ci-après désignés, savoir : 1° acquisition, aliénation et échange de propriétés départementales, mobilières ou immobilières, quand ces propriétés ne sont pas affectées à l'un des services énumérés au n° 4; 2° mode de gestion des propriétés départementales; 3° baux de biens donnés ou pris à ferme ou à loyer, quelle qu'en soit la durée; 4° changement de destination des propriétés et des édifices départementaux autres que les hôtels de préfecture et de sous-préfecture, et des locaux affectés aux cours d'assises, aux tribunaux, aux écoles normales, au casernement de la gendarmerie et aux prisons; 5° acceptation de dons et de legs faits au département, quand ils ne donnent pas lieu à réclamation, et refus de ces libéralités dans tous les cas (L. 4 fév. 1901); 14° assurances des bâtiments départementaux. »

796. — *Voirie départementale et vicinale.* — Le conseil général statue définitivement sur les objets ci-après :

« 6° Classement et direction des routes départementales ;... projets de plans et devis des travaux à exécuter pour la construction, la rectification ou l'entretien desdites routes; désignation des services qui seront chargés de leur construction et de leur entretien; 7° classement et direction des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun; désignation des services qui doivent concourir à la construction et à l'entretien desdits chemins, et fixation du contingent annuel; le tout sur l'avis des conseils compétents; répartition des subventions accordées, sur les fonds de l'État ou du département, aux chemins vicinaux de toute catégorie; désignation des services auxquels sera confiée l'exécution des travaux sur les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, et mode d'exécution des travaux à la charge du département; taux de la conversion en argent des journées de prestation; 8° déclassement des routes départementales, des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun;... 12° direction des chemins de fer d'intérêt local, mode et conditions de leur construction, traités et dispositions nécessaires

pour en assurer l'exploitation (1); 13° établissement et entretien des bacs et passages d'eau sur les routes et chemins à la charge du département; fixation des tarifs de péage » (art. 46).

Il convient de rapprocher de ces dispositions celle de l'article 44 qui porte : « Le conseil général opère la reconnaissance, détermine la largeur et prescrit l'ouverture et le redressement des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun. Les délibérations qu'il prend à cet égard produisent les effets spécifiés par les articles 15 et 16 de la loi du 21 mai 1836. »

797. — *Travaux d'utilité départementale.* — Le conseil général statue définitivement sur les objets suivants : « 9° projets, plans et devis de tous autres travaux à exécuter sur les fonds départementaux et désignation des services auxquels ces travaux seront confiés; 10° offres faites par les communes, les associations ou les particuliers pour concourir à des dépenses d'intérêt départemental; 11° concessions à des associations, à des compagnies ou à des particuliers de travaux d'intérêt départemental;... 22° part contributive du département aux dépenses des travaux qui intéressent à la fois le département et les communes » (art. 46).

798. — *Actions judiciaires; transactions.* — Le conseil général statue définitivement sur les deux objets ci-après : « 15° actions à intenter ou à soutenir au nom du département, sauf les cas d'urgence, dans lesquels la commission départementale pourra statuer; 16° transactions concernant les droits des départements » (art. 46).

Le conseil général n'est pas seulement libre de plaider, il l'est également de transiger sur les droits du département. Sa décision à cet égard n'est soumise à aucune formalité préalable ni à aucune homologation ultérieure; il suffit que la transaction, comme tous les autres contrats, soit signée par le préfet.

799. — *Institutions départementales d'assistance et de prévoyance.* — Le conseil général statue définitivement sur les objets suivants : « 17° recettes de toute nature et dépenses des établissements d'aliénés appartenant au département; approbation des traités passés avec des établissements privés ou publics pour le traitement des aliénés du département; 18° service des enfants assistés (et moralement abandonnés, L. 24 juill. 1889); 19° part de la dépense des aliénés et des enfants assistés qui sera mise à la charge des communes, et bases de la répartition à faire entre elles; 20° création d'institutions départementales d'assistance publique et service de l'assistance publique dans les établissements départementaux; 21° établissement et organisation des caisses de retraite ou tout autre mode de rémunération en faveur des employés des préfectures et des sous-préfectures et des agents salariés sur les fonds départementaux » (art 46).

800. — *Bourses départementales; fonctions rétribuées par le départe-*

(1) L'établissement de chemins de fer d'intérêt local et de tramways par le département ne peut avoir lieu que lorsque la déclaration d'utilité publique en a été prononcée, pour les chemins de fer d'intérêt local, par une loi spéciale, et pour les tramways par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique (L. 11 juin 1880, art. 2 et 29).

*ment.* — « Le conseil général, sur l'avis motivé du directeur et de la commission de surveillance pour les écoles normales, du proviseur ou du principal et du bureau d'administration pour les lycées ou collèges, du chef d'institution pour les institutions d'enseignement libre, nomme et révoque les titulaires des bourses entretenues sur les fonds départementaux. L'autorité universitaire, ou le chef d'institution libre, peut prononcer la révocation dans les cas d'urgence; ils en donnent avis immédiatement au président de la commission départementale et en font connaître les motifs » (art. 45, §§ 1 et 2).

Le conseil général peut, non seulement fonder des bourses dans les établissements de l'État et dans les établissements libres, en nommer et révoquer les titulaires, mais encore établir des conditions auxquelles les candidats seront soumis, et par exemple ouvrir des concours pour l'attribution de ces bourses; il est toutefois tenu d'observer les règles établies sur cette matière par les règlements généraux et notamment par le décret du 19 janvier 1881.

Les pouvoirs du conseil général sont moins étendus en ce qui concerne les fonctions rétribuées sur les fonds départementaux. La nomination des fonctionnaires continue d'appartenir au préfet; mais le conseil général fixe les conditions d'aptitude auxquelles les candidats doivent satisfaire. Il n'y a d'exception que pour les archivistes paléographes qui doivent être choisis parmi les élèves de l'école des Chartes, si le conseil général décide qu'il y aura un fonctionnaire de cet ordre dans le département (art. 45, § 3).

801. — III. Objets d'intérêt communal. — C'est par réaction contre certaines pratiques abusives du régime impérial que le législateur de 1871 a été amené à conférer aux conseils généraux un pouvoir de décision définitive dans certaines affaires intéressant les communes. La législation, depuis l'an VIII, confiait la tutelle des communes aux préfets sous le contrôle du pouvoir central. Les fonctionnaires du second empire en avaient fréquemment usé pour favoriser, dans les élections politiques, les candidats agréables au gouvernement. On avait proposé, en 1871, de transporter la tutelle des communes au conseil général et à la commission départementale. Cette idée n'a pas prévalu; mais elle a néanmoins laissé des traces dans les dispositions que nous allons parcourir.

Le conseil général statue définitivement sur les objets ci-après :

« 23° Difficultés élevées relativement à la répartition de la dépense des travaux qui intéressent plusieurs communes du département; 24° délibérations des conseils municipaux ayant pour but l'établissement, la suppression ou les changements de foires et de marchés (1); 25° (abrogé par

(1) « Néanmoins, lorsqu'il s'agira de foires et marchés établis ou à établir dans des communes situées à moins de deux myriamètres d'un département voisin, le conseil général de ce département devra être préalablement consulté, conformément aux dispositions du décret du 13 août 1864 » (L. 16 sept. 1879). Si les deux conseils sont d'avis différents, il est statué définitivement par le ministre de l'agriculture.

Il s'agit ici de foires et marchés à bestiaux. L'établissement, la suppression ou le changement des simples marchés d'approvisionnement sont réglés souverainement par le conseil municipal (L. 5 avril 1884, art. 68, § 18).

l'article 148 de la loi du 5 avril 1884) ; 26° changement à la circonscription des communes d'un même canton et à la désignation de leurs chefs-lieux, lorsqu'il y a accord entre les conseils municipaux » (art. 46), et avec « les commissions syndicales intéressées » (L. 5 avril 1884, art. 6).

A cette énumération, il convient d'ajouter l'article 43 relatif au sectionnement électoral : « Chaque année, dans sa session d'août, le conseil général, par un travail d'ensemble, comprenant toutes les communes du département, procède à la revision des sections électorales et en dresse le tableau » (art. 43). Nous aurons à revenir sur cette attribution à propos des élections des conseils municipaux (*infra*, n°s 910 et s.).

### § 3. — Délibérations soumises a suspension

802. — I. Force exécutoire de ces délibérations. — Les délibérations de cette catégorie, de même que celles dont nous venons de parler, sont exécutoires par elles-mêmes, sans approbation expresse de l'autorité centrale ; mais le gouvernement, sans les annuler, peut en suspendre l'exécution, lors même qu'elles ne violeraient aucune loi ni aucun règlement, s'il juge que les mesures votées par le conseil général sont mauvaises ou inopportunes. « Les délibérations prises par le conseil général sur les matières énoncées à l'article 48 sont exécutoires si, dans le délai de trois mois à partir de la clôture de la session, un décret motivé n'en a pas suspendu l'exécution » (L. 1871, art. 40).

La suspension peut être demandée par le préfet ou par tout intéressé ; elle peut même être prononcée d'office par le gouvernement. Elle est prononcée par simple décret, sans que l'intervention du Conseil d'État soit nécessaire ; mais la loi exige que le décret soit « motivé », afin que le conseil général puisse, en présence des motifs invoqués par le gouvernement, modifier, s'il le juge convenable, les termes de sa délibération.

La suspension peut intervenir dans un délai de trois mois à compter de la clôture de la session ; toutefois, il est admis que la délibération peut être exécutée, même avant l'expiration de trois mois, si l'autorité centrale déclare renoncer à son droit de *veto*, ou approuve expressément la délibération.

Ce droit de suspension est illimité quant à sa durée, et, si le conseil général, délibérant une seconde fois, persistait dans sa détermination primitive, l'exécution de la nouvelle délibération pourrait de même être suspendue, et cela indéfiniment, tant que durerait le désaccord entre le gouvernement et le conseil général.

803. — II. Objets de ces délibérations. — Les délibérations dont il s'agit ont pour objet soit l'intérêt commun de l'État et du département, soit l'intérêt seul du département.

804. — *Objets intéressant à la fois l'État et le département.* — « Le conseil général délibère : 1° sur l'acquisition, l'aliénation et l'échange des propriétés départementales affectées aux hôtels de préfecture et de sous-préfecture, aux écoles normales, aux cours d'assises et tribunaux, au

casernement de la gendarmerie et aux prisons ; 2° sur le changement de destination des propriétés départementales affectées à l'un des services ci-dessus énumérés ; 3° sur la part contributive à imposer au département dans les travaux exécutés par l'État qui intéressent le département » (art. 48).

805. — *Objets d'intérêt exclusivement départemental.* — Le conseil général délibère : 5° sur tous les autres objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements, et généralement sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi, soit par une proposition du préfet, soit sur l'initiative d'un de ses membres » (art. 48).

Après la longue énumération donnée par l'article 46, cette disposition ne peut évidemment s'appliquer qu'à un nombre peu considérable de délibérations. Néanmoins elle doit être considérée comme contenant la règle de droit commun en ce qui concerne la force exécutoire des délibérations prises par les conseils généraux. En effet, nous avons vu que les affaires sur lesquelles ces conseils sont appelés à statuer souverainement ou à statuer définitivement, sauf annulation pour violation de la loi ou d'un règlement, sont déterminées limitativement ; nous verrons qu'il en est de même des délibérations soumises à approbation ou à autorisation expresse. Par conséquent, toutes les fois qu'une délibération ne rentrera pas dans l'une ou dans l'autre de ces catégories, elle sera exécutoire dans les conditions indiquées par l'article 49, c'est-à-dire, sauf le droit pour le gouvernement d'en suspendre l'exécution.

## § 4. — Délibérations soumises a approbation ou a autorisation expresse

806. — I. Force exécutoire de ces délibérations. — Les délibérations de cette catégorie, tant qu'elles n'ont pas été approuvées, n'ont aucune force légale et ne peuvent être mises à exécution.

La nécessité de soumettre les délibérations du conseil général à l'approbation expresse du pouvoir central formait la règle générale sous l'empire de la loi du 10 mai 1838. Tout en y apportant de nombreuses dérogations, la loi du 18 juillet 1866 avait laissé subsister le principe. Aujourd'hui, les délibérations soumises à l'approbation expresse du pouvoir central ne constituent qu'une exception fort restreinte.

807. — II. Objets de ces délibérations. — L'approbation ou l'autorisation expresse du pouvoir central est exigée dans trois cas principaux :

Le *premier cas* concerne le budget et les comptes du département. Le budget départemental, délibéré par le conseil général, est définitivement réglé par décret. Quant au compte administratif présenté par le préfet, il est provisoirement arrêté par le conseil général et définitivement réglé par décret (art. 57, § 2 et art. 66, § 4).

Le *deuxième cas* concerne l'acceptation des dons et legs faits au département, lorsqu'il y a réclamation des familles. Il est nécessaire alors que la libéralité soit autorisée par décret rendu en Conseil d'État.

Le *troisième cas* est relatif aux délibérations par lesquelles les conseils généraux votent des centimes additionnels extraordinaires ou des emprunts au delà des limites fixées par la loi de finances; alors la contribution ou l'emprunt ne pouvait être autorisé que par une loi (art. 41); mais cette disposition est remplacée par la suivante: « Dans le cas où le conseil général voterait une contribution extraordinaire ou un emprunt au delà des limites déterminées dans l'article 40, cette contribution ou cet emprunt ne pourrait être autorisé que par décret en Conseil d'État » (L. 1871, art. 41 modifié par L. 12 juill. 1898).

### § 5. — Avis, propositions, vœux et réclamations

808. — I. Avis. — En contact direct et permanent avec les populations, les conseils généraux sont bien placés pour connaître les besoins du pays. Avant de prendre une mesure importante, le gouvernement peut toujours les consulter, et même, dans certains cas, il est tenu de prendre leur avis, mais sans être tenu de le suivre. Lorsque les avis *doivent* être demandés, ils constituent une mesure d'instruction nécessaire à la validité de la décision.

Le conseil général est appelé *nécessairement* à donner son avis:

1° « Sur les changements proposés à la circonscription du territoire du département, des arrondissements, des cantons et des communes, et à la désignation des chef-lieux, sauf le cas où il statue définitivement, conformément à l'article 46, n° 20 » (art. 50). Ces modifications affectent, non seulement l'intérêt local, mais encore l'intérêt général; ainsi, tout changement apporté à la délimitation d'un département, d'un arrondissement ou d'un canton, modifie un ressort judiciaire. Il ne pouvait donc appartenir au conseil général de statuer; mais l'intérêt qu'il peut avoir dans ces questions explique suffisamment qu'il soit nécessaire de demander son avis.

2° « Sur l'application des dispositions de l'article 90 du Code forestier, relatives à la soumission au régime forestier des bois, taillis ou futaies appartenant aux communes, et à la conversion en bois de terrains en pâturages; 3° sur les délibérations des conseils municipaux relatives à l'aménagement, au mode d'exploitation, à l'aliénation et au défrichement des bois communaux. »

Les cas qui viennent d'être indiqués ne sont pas les seuls dans lesquels le conseil général doive être consulté; il en existe un grand nombre d'autres que nous trouverons épars dans des lois diverses et qui sont maintenus par la formule finale de l'article 50 : « Et généralement sur tous les objets sur lesquels il est appelé à donner son avis en vertu des lois ou règlements ou sur lesquels il est consulté par les ministres. »

809. — II. Propositions. — On appelle ainsi les avis qui supposent une certaine initiative des autorités dont ils émanent. Le conseil général est appelé à faire des propositions pour la répartition de diverses subventions sur les fonds de l'État. Ces propositions ne lient pas le pouvoir central quant à la fixation des sommes; mais elles lui imposent cependant

l'obligation de se mouvoir dans le cercle des allocations proposées.

« Les secours pour travaux concernant les églises et presbytères ; les secours généraux à des établissements et institutions de bienfaisance ; les subventions aux communes pour acquisition, construction et réparation de maisons d'école et de salles d'asile ; les subventions aux comices et associations agricoles ne pourront être alloués par le ministre compétent que sur la proposition du conseil général du département. A cet effet, le conseil général dressera un tableau collectif des propositions, en les classant par ordre d'urgence » (art. 68).

810. — III. Vœux et réclamations. — « Le conseil général peut adresser directement au ministre compétent, par l'intermédiaire de son président, les réclamations qu'il aurait à présenter dans l'intérêt spécial du département, ainsi que son opinion sur l'état et les besoins des divers services publics, en ce qui touche le département. Tous vœux politiques lui sont interdits. Néanmoins, il peut émettre des vœux sur toutes les questions économiques et d'administration générale » (art. 51, §§ 1 et 3).

Les réclamations à présenter dans l'intérêt départemental peuvent porter sur tout objet à propos duquel le conseil général penserait que l'intérêt spécial du département a été méconnu, sacrifié ou incompris. Elles peuvent même porter sur l'administration du préfet qui se trouve à la tête du département. C'est dans le but de permettre au conseil général d'exprimer librement sa pensée que la loi l'autorise à adresser directement ses réclamations au ministre compétent par l'intermédiaire de son président.

En ce qui concerne les vœux, le droit des conseils généraux n'est soumis qu'à la restriction indiquée par la fin de l'article 51 : « Tous vœux politiques sont interdits. » Mais que faut-il entendre par vœux politiques ? D'une manière générale, ce sont les vœux qui ont trait à la forme de gouvernement, aux questions constitutionnelles, à la politique extérieure ou à la politique intérieure. Toutes ces questions sont réservées au pouvoir central, législatif ou exécutif, et les conseils généraux ne peuvent pas s'arroger le droit de contrôler et de critiquer les actes de la représentation nationale.

De nombreux décrets en Conseil d'État ont déclaré illégaux des vœux qui, bien que relatifs à des questions économiques, contiennent des appréciations impliquant critique ou blâme d'actes émanant des pouvoirs publics (D. C. d'Ét., 7 mars 1887).

## § 6. — Recours contre les délibérations des conseils généraux

811. — I. Controle administratif. — Dans les dispositions qui précèdent, nous avons vu que, malgré l'extension donnée par la loi nouvelle aux pouvoirs des conseils généraux, le législateur a réservé au Gouvernement en Conseil d'État, un certain contrôle sur les délibérations de ces assemblées. Ce contrôle s'exerce notamment par le droit de prononcer soit la nullité des délibérations prises en dehors des réunions légales ou sur des objets qui ne sont pas légalement compris dans les attributions des

conseils généraux (*supra*, n° 782), soit l'annulation des délibérations définitives, pour excès de pouvoir ou pour violation d'une disposition de la loi ou d'un règlement (n° 763), et par le droit de suspendre indéfiniment l'exécution des délibérations non définitives (n° 802).

812. — II. Recours en annulation contentieuse. — En supposant que le Gouvernement n'ait pas usé, dans les délais fixés, de ce droit de contrôle et que la délibération soit exécutoire, les parties intéressées peuvent, au moyen d'un recours pour excès de pouvoir, demander au Conseil d'État, par la voie contentieuse, l'annulation de la délibération. Le recours pour excès de pouvoir est, en effet, ouvert contre les actes des corps délibérants aussi bien que contre ceux des agents administratifs ; il constitue un principe général qu'une disposition formelle pourrait seule écarter, et la loi de 1871 ne contient aucune exclusion semblable.

Les conseillers généraux individuellement ou comme formant la minorité du conseil sont-ils recevables à attaquer les décisions de l'Assemblée départementale ? En principe, non, s'ils n'invoquent pas un intérêt direct et personnel distinct de l'intérêt départemental représenté par le conseil général entier (C. d'Ét., 23 juill. 1897). Mais il en est autrement lorsqu'ils fondent leur requête sur une violation des dispositions constitutives de cette assemblée, ou de celles déterminant les garanties spéciales pour le vote ; les conseillers généraux seraient ainsi recevables à déférer au Conseil d'État une décision du conseil général, prise au scrutin public, en violation de la loi qui prescrit le scrutin secret sur la demande d'un certain nombre de membres, ou une décision prise dans une réunion extraordinaire sur une question étrangère à l'objet de la réunion (C. d'Ét., 16 juill. 1875).

## SECTION III. — **La commission départementale.**

### § 1er. — Organisation

813. — I. Composition et mode de nomination. — « La commission départementale est élue, chaque année, à la fin de la session d'août. Elle se compose de quatre membres au moins et de sept au plus, et elle comprend un membre choisi, autant que possible, parmi les conseillers élus ou domiciliés dans chaque arrondissement. Les membres de la commission sont indéfiniment rééligibles » (art. 69).

En principe, l'élection doit avoir lieu chaque année à la fin de la session d'août ; cependant cette règle peut souffrir deux exceptions : 1° en cas de dissolution d'un conseil général, le nouveau conseil nomme, dès qu'il est réuni, sa commission départementale (art. 35-36) ; 2° en cas de conflit entre le préfet et la commission départementale, ou si celle-ci a outrepassé ses attributions, le conseil général appelé à en connaître peut immédiatement procéder à la nomination d'une nouvelle commission (art. 85).

Quant au nombre des membres à élire, la loi s'est bornée à le fixer dans les limites d'un maximum et d'un minimum. Elle a voulu, sans cependant

en faire une disposition impérative, que chaque arrondissement fût représenté dans la commission. Or, le département du Nord ayant sept arrondissements, il a été nécessaire de fixer à sept le nombre maximum des membres à élire.

814. — II. Incompatibilités. — « Les fonctions de membre de la commission départementale sont incompatibles avec celles de maire du chef-lieu du département et avec le mandat de député ou de sénateur » (art. 70, modif. par L. 19 déc. 1876).

Ces incompatibilités s'expliquent surtout par la crainte que le législateur a eue de laisser prendre à certains membres de la commission déjà investis de fonctions importantes, une situation assez considérable pour faire échec à l'autorité du préfet. Un second motif a été invoqué en ce qui concerne les membres du Parlement. Les fonctions de membre de la commission départementale exigeant une grande assiduité, il y aurait impossibilité matérielle à ce qu'un député ou un sénateur pût siéger simultanément à la Chambre dont il fait partie et à la commission départementale.

815. — III. Gratuité des fonctions. — Les fonctions de conseiller général ont toujours été gratuites ; c'est à peine si, lors de la discussion de la loi de 1871, quelques voix s'élevèrent pour demander qu'elles fussent rémunérées. Il n'en fut pas de même pour les fonctions de membre de la commission départementale, qui entraînent de nombreux déplacements. Néanmoins, le principe de la gratuité absolue l'emporta : « Les membres de la commission départementale ne reçoivent pas de traitement » (art. 75).

816. — IV. Fonctionnement. — La commission départementale, émanation du conseil général, est comme celui-ci soumise à certaines règles concernant la formation du bureau, la tenue des séances, le mode de délibération et les procès-verbaux des séances.

817. — *Bureau.* — « La commission départementale élit son président et son secrétaire » (L. 8 juillet 1899).

Lors de la rédaction de la loi de 1871, le gouvernement avait fait écarter la nomination du président de la commission départementale par le conseil général ou par la commission elle-même sous le prétexte qu'un président élu puiserait dans l'élection un titre qui le placerait en quelque sorte au-dessus du préfet ; on avait admis que la présidence appartiendrait au doyen d'âge et que la commission élirait elle-même son secrétaire. Mais, en fait, il arrivait presque toujours que les conseils généraux, en nommant leur commission départementale, combinaient leur choix de manière à faire porter à la présidence, par le privilège de l'âge, un conseiller déterminé. Ce mode de procéder présentant des inconvénients au point de vue de la bonne composition de la commission départementale, il a paru préférable de laisser à la commission le choix de son président.

818. — *Séances.* — La commission « siège à la préfecture et prend, sous l'approbation du conseil général et avec le concours du préfet, toutes les mesures nécessaires pour assurer son service » (art. 71).

« La commission départementale se réunit au moins une fois par mois, aux époques et pour le nombre de jours qu'elle détermine elle-même, sans préjudice du droit qui appartient à son président et au préfet de la

convoquer extraordinairement » (art. 73). Elle n'est donc pas, à proprement parler, permanente; tout ce que la loi exige, c'est qu'elle se réunisse au moins une fois par mois, et chaque fois qu'elle est convoquée par son président ou par le préfet; mais rien ne l'empêcherait de se réunir tous les jours, si elle le jugeait utile.

« Tout membre de la commission départementale qui s'absente des séances pendant deux mois consécutifs, sans excuse légitime admise par la commission, est réputé démissionnaire. Il est pourvu à son remplacement à la plus prochaine session du conseil général » (art. 74). Néanmoins, dans le cas où la commission ne serait plus en nombre pour délibérer valablement, le conseil général doit être convoqué en session extraordinaire afin de pourvoir à la vacance.

« Le préfet ou son représentant assiste aux séances de la commission ; ils sont entendus quand ils le demandent « (art. 76, § 1er). Il importe au plus haut point que l'administration soit toujours représentée dans les séances de la commision; néanmoins, la présence du préfet ou de son représentant est purement facultative. Le législateur a entendu créer un droit au profit du préfet et non lui imposer une obligation (Déc. en C. d'Ét., 4 juin 1872).

819. — *Mode de délibération.* — « La commission départementale ne peut délibérer si la majorité de ses membres n'est présente. Les décisions sont prises à la majorité absolue des voix. En cas de partage, la voix du président est prépondérante » (art. 72, §§ 1-3).

La majorité des membres présents nécessaire pour que la commission puisse valablement délibérer se calcule d'après le nombre total des membres dont la commission doit être composée. La loi, il est vrai, ne le dit pas formellement ; mais elle a tranché la question qui s'était élevée à ce sujet, dans la législation précédente, pour les délibérations du conseil général (*supra*, n° 779). Il faut, par analogie, appliquer la même règle. Quant à la majorité absolue exigée pour chaque délibération, elle se calcule d'après le nombre des membres présents.

820. — *Procès-verbaux de séances.* — « Il est tenu procès-verbal des délibérations. Les procès-verbaux font mention du nom des membres présents » (art. 72, § 5).

Les séances de la commision ne sont pas publiques ; malgré le silence de la loi, ce point n'a jamais fait de difficulté. Mais on s'est demandé si les procès-verbaux des délibérations ne pourraient pas être livrés à la publicité au fur et à mesure de leur adoption. De nombreux décrets rendus en Conseil d'État ont tranché la question par la négative en se fondant sur le motif que la commission émanant, non du suffrage universel, mais du conseil général, n'avait de compte à rendre qu'au conseil général lui-même (D. C. d'Ét., 24 juin 1874).

### § 2. — Attributions de la commission départementale

821. — I. Division. — Les attributions de la commission départementale peuvent, comme celles du conseil général, se diviser soit au point de vue

de la force exécutoire des actes, soit au point de vue des objets qu'elles comportent. Mais il y a une autre division qu'il est nécessaire de mettre également en relief : la commission agit tantôt en vertu d'une délégation du conseil général, tantôt en vertu d'un pouvoir propre qui lui est conféré par la loi elle-même. En se plaçant à ces divers points de vue, les attributions de la commission peuvent se diviser en trois catégories principales : 1° fonctions exercées par délégation expresse du conseil général ; 2° fonctions dérivant de la loi avec un pouvoir de décision propre ; 3° enfin, fonctions résultant de la loi, mais avec un simple pouvoir de conseil ou de surveillance.

**822.** — II. Fonctions déléguées par le conseil général. — « La commission départementale règle les affaires qui lui sont renvoyées par le conseil général, dans les limites de la délégation qui lui est faite » (L. 1871, art. 77, § 1er).

La loi laisse au conseil général lui-même le soin de déterminer les affaires qui peuvent être l'objet d'une délégation à la commission départementale, et, par suite, les limites de cette délégation peuvent varier d'un département à l'autre ; elles peuvent être très étendues ou très restreintes suivant le degré de confiance que le conseil accordera à sa commission. Il ne faut donc pas entendre le mot « régler » comme signifiant que le conseil général ne pourrait déléguer que les affaires sur lesquelles il peut prendre une décison définitive. La délégation peut s'étendre même à des affaires sur lesquelles il ne fait que délibérer ou émettre un simple avis.

Toutefois, malgré la généralité apparente de ses termes, la disposition qui précède doit être entendue avec une double restriction :

En premier lieu, le conseil général ne pourrait pas déléguer à la commission départementale le soin de régler toute une catégorie d'affaires. Une délégation semblable constituerait une véritable délégation d'attributions. Le Conseil d'État, dans diverses circonstances, a émis l'avis que les délégations ne doivent s'appliquer qu'à des affaires déterminées, dont le conseil général peut apprécier l'importance, et qu'en déléguant ses pouvoirs pour toute une catégorie d'affaires non spécifiées, quelquefois même non encore connues, le conseil s'attribuerait une sorte d'autorité législative et réglementaire, et donnerait à la commission départementale des attributions que la loi ne lui a pas conférées (Avis C. d'État., 5 déc. 1872 et 13 mars 1873 ; D. 27 juin 1874).

En second lieu, le conseil général ne pourrait pas renvoyer à la commission départementale indistinctement toutes les affaires dont il est saisi. Certaines affaires ont une importance telle qu'une délégation en ce qui les concerne équivaudrait à une abdication du conseil. Ainsi, doivent être exceptés de la délégation le vote du budget, les propositions pour la répartition des subventions de l'État, la revision des sections électorales (Avis C. d'Ét., 26 fév. 1874).

**823.** — III. Pouvoir de décision propre de la commission départementale. — La commission « délibère sur toutes les questions qui lui sont déférées par la loi » (art. 77, § 2). Malgré l'expression « délibère », la commission départementale rend des décisions définitives et exécutoires

par elles-mêmes sur les divers objets que nous allons indiquer. Ces objets, qui pour la plupart rentraient, avant la loi de 1871, dans les attributions préfectorales, se réfèrent à l'intérêt général, à l'intérêt départemental et à l'intérêt communal.

824. — *Objets d'intérêt général.* — « La commission départementale assigne à chaque membre du conseil général et aux membres des autres conseils électifs le canton pour lequel ils devront siéger dans le conseil de revision » (art. 82). Cette disposition se complète par celles des articles 18 et 34 de la loi du 15 juillet 1889 sur le recrutement de l'armée.

« La commission départementale approuve le tarif des évaluations cadastrales, et elle exerce à cet égard les pouvoirs attribués au préfet en conseil de préfecture, par la loi du 15 septembre 1807 et le règlement du 15 mars 1827 » (art. 87, § 1er).

825. — *Objets d'intérêt départemental ou mixte.* — « La commission départementale, après avoir entendu l'avis ou les propositions du préfet : 1° répartit les subventions diverses portées au budget départemental, et dont le conseil général ne s'est pas réservé la distribution, les fonds provenant des amendes de police correctionnelle (1) et les fonds provenant du rachat des prestations en nature sur les lignes que ces prestations concernent; 2° détermine l'ordre de priorité des travaux à la charge du département, lorsque cet ordre n'a pas été fixé par le conseil général; 3° fixe l'époque et le mode d'adjudication ou de réalisation des emprunts départementaux, lorsqu'ils n'ont pas été fixés par le conseil général; fixe l'époque de l'adjudication des travaux d'utilité départementale » (art. 81).

Dans la plupart des cas énumérés par cet article, le conseil général peut, s'il le veut, accomplir les divers actes prévus par la loi; néanmoins, la commission départementale exerce un pouvoir de décision propre en ce sens que, pour être compétente, il n'est pas nécessaire que le conseil général lui ait donné une délégation expresse; il suffit qu'il n'ait pas statué lui-même avant la clôture de la session dans laquelle il vote le budget, ou qu'il ne se soit pas réservé le droit de statuer ultérieurement.

Au sujet de la répartition des subventions départementales, une difficulté a été soulevée. Quelques conseils généraux ou commissions avaient prétendu exercer le droit de distribuer les sommes inscrites au budget, même pour secours individuels et gratifications diverses. Le Conseil d'État a été d'avis que le mot « subventions » devait se restreindre aux

(1) Le produit des amendes et condamnations prononcées par les tribunaux répressifs est attribué comme suit : le produit des amendes en principal est réparti annuellement dans chaque département, savoir : 20 p. 100 pour l'État; 80 p. 100 pour le fonds commun. Les décimes sur les amendes en principal, les frais de justice, confiscations, réparations au profit du Trésor et les droits de poste sont acquis à l'État. Sur le fonds commun on prélève : 1° les frais de poursuite exposés en vue du recouvrement et tombés en non-valeurs; 2° les gratifications aux agents verbalisateurs (10 fr. par condamnation en matière de chasse ou de pêche, 1 fr. 25 en toute autre matière); 3° les droits dus aux greffiers pour les extraits d'arrêts et de jugements. Le reste du fonds commun est attribué, savoir : un quart au service des enfants assistés, trois quarts aux communes, suivant la répartition faite par la commission départementale (L. 28 avril 1893, art. 45).

allocations à faire à des êtres collectifs, tels que les communes, les hospices, les sociétés de bienfaisance, etc. Divers décrets ont annulé, par application de l'article 33 de la loi de 1871, des délibérations prises en sens contraire par certains conseils généraux (D. C. d'Ét., 8 nov. 1873; 15 janv. 1875).

La commission départementale « nomme les membres des commissions syndicales, dans le cas où il s'agit d'entreprises subventionnées par le département, conformément à l'article 23 de la loi du 21 juin 1865 » (L. 1871, art. 87, § 2). Lorsqu'une association syndicale, formée en exécution de la loi du 21 juin 1865, reçoit une subvention sur le budget départemental, cette subvention donne droit à la nomination d'un nombre de syndics proportionné à la part que la subvention représente dans l'entreprise. La nomination qui, aux termes de la loi précitée, était faite par le préfet, est aujourd'hui remise à la commission départementale.

826. — *Objets d'intérêt communal.* — « La commission départementale prononce, sur l'avis des conseils municipaux, la déclaration de vicinalité, le classement, l'ouverture et le redressement des chemins vicinaux ordinaires, la fixation de la largeur et de la limite desdits chemins. Elle exerce à cet égard les pouvoirs conférés aux préfets par les articles 15 et 16 de la loi du 21 mai 1836. Elle approuve les abonnements relatifs aux subventions spéciales pour la dégradation des chemins vicinaux, conformément au dernier paragraphe de l'article 14 de la même loi » (L. 1871, art. 86).

Elle prend des arrêtés portant reconnaissance des chemins ruraux dans les formes et avec les conséquences énoncées par la loi du 20 août 1881.

827. — IV. Fonctions de conseil et de surveillance. — Les attributions de cette catégorie comprennent notamment des avis à donner au préfet, et un pouvoir de contrôle à exercer vis-à-vis de l'administration préfectorale.

828. — *Avis.* — « La commission donne son avis au préfet sur toutes les questions qu'il lui soumet ou sur lesquelles elle croit devoir appeler son attention dans l'intérêt du département » (art. 77, § 2).

Les avis à donner par la commission départementale sont tantôt *facultatifs*, tantôt *nécessaires*, quelquefois même ils sont *impératifs*.

Le préfet peut, chaque fois qu'il le juge utile, demander à la commission son avis, et de même la commission peut prendre l'initiative et soumettre au préfet des observations sur toutes les affaires intéressant le département. Mais, ces avis, lorsqu'ils ne sont pas exigés par la loi, sont purement facultatifs, et le préfet, n'étant pas obligé de les prendre, n'est pas tenu de s'y conformer.

Dans certains cas cependant, la loi impose au préfet l'obligation de consulter la commission départementale et même de se conformer à ses avis. Il en est ainsi toutes les fois que la loi prescrit au préfet de procéder à tel ou tel acte « sur l'avis conforme » ou même simplement « sur l'avis de la commission départementale ». On peut en trouver des exemples dans la loi du 21 novembre 1872 (art. 7) pour l'établissement de la liste annuelle du jury criminel (*supra*, n° 340), dans l'article 54 de la loi du 10 août 1871

en ce qui concerne la défense aux actions intentées contre le département et la passation des contrats au nom du département (n° 848), et dans l'article 86 de la même loi relatif au classement des chemins vicinaux ordinaires (C. d'Ét., 23 fév. 1883).

829. — *Contrôle et surveillance.* — Le pouvoir de contrôle et de surveillance qui appartient à la commission s'exerce principalement au sujet de la gestion financière du département et des communes.

« Le préfet est tenu d'adresser à la commission départementale, au commencement de chaque mois, l'état détaillé des mandats de paiement qu'il a délivrés pendant le mois précédent, concernant le budget départemental » (art. 78, modif. p. L. 18 juill. 1892).

« A l'ouverture de chaque session ordinaire du conseil général, la commission départementale lui fait un rapport sur l'ensemble de ses travaux et lui soumet toutes les propositions qu'elle croit utiles. A l'ouverture de la session d'août, elle lui présente, dans un rapport sommaire, ses observations sur le budget proposé par le préfet. Ces rapports sont imprimés et distribués, à moins que la commission n'en décide autrement » (art. 79).

« Chaque année, à la session d'août, la commission départementale présente au conseil général le relevé de tous les emprunts communaux et de toutes les contributions extraordinaires communales qui ont été votés depuis la précédente session d'août, avec indication du chiffre total des centimes extraordinaires et des dettes dont chaque commune est grevée » (art. 80).

« La commission départementale vérifie l'état des archives et celui du mobilier appartenant au département » (art. 83).

Rappelons enfin que la commission est chargée de veiller à ce que les élections partielles au conseil général soient faites dans les délais fixés par la loi (art. 22, § 3).

830. — V. Instruction des affaires soumises a la commission. — Nous n'avons guère qu'à rappeler ici ce que nous avons dit à propos de l'instruction des affaires soumises au conseil général (n° 775). Le préfet est chargé de l'instruction préalable de toutes les affaires intéressant le département. La commission, de son côté, peut chercher à s'éclairer par tous les moyens qu'elle juge convenables, sans toutefois empiéter sur les attributions d'autres autorités. L'article 76, § 2, reproduit presque littéralement l'article 52 : « Les chefs de service des administrations publiques dans le département sont tenus de fournir, verbalement ou par écrit, tous les renseignements qui leur seraient réclamés par la commission départementale sur les affaires placées dans ses attributions. »

L'article 84 ajoute : « La commission départementale peut charger un ou plusieurs de ses membres d'une mission relative à des objets compris dans ses attributions. »

831. — VI. Recours contre les actes de la commission. — Quatre voies de recours peuvent être ouvertes contre les actes de la commission départementale : 1° le recours du préfet au conseil général ; 2° le recours en annulation administrative ; 3° le recours spécial de l'article 88 ; 4° le recours ordinaire en annulation par la voie contentieuse.

832. — *Recours du préfet au conseil général.* — « En cas de *désaccord* entre la commission départementale et le préfet, l'affaire peut être renvoyée à la plus prochaine session du conseil général, qui statuera définitivement. En cas de *conflit* entre la commission départementale et le préfet, comme aussi dans le cas où la commission aurait outrepassé ses attributions, le conseil général sera immédiatement convoqué, conformément aux dispositions de l'article 24 de la présente loi, et statuera sur les faits qui lui auront été soumis. Le conseil général pourra, s'il le juge convenable, procéder dès lors à la nomination d'une nouvelle commission départementale. »

La loi n'indique pas quels sont les caractères du désaccord et du conflit. Ce ne sont pas des dissentiments de même nature ; tout dépend de l'importance de l'affaire, de la gravité du débat et de l'urgence qu'il y a à le faire trancher, autant de questions de fait laissées à l'appréciation de la commission départementale et du préfet qui peuvent l'un et l'autre provoquer la réunion du conseil général. Par conséquent, lorsqu'un préfet renvoie à une session ordinaire une affaire au sujet de laquelle un dissentiment s'est élevé entre la commission et lui, le conseil général ne peut pas déclarer qu'il y avait là un conflit et que le préfet, n'ayant pas fait convoquer extraordinairement le conseil, n'est plus recevable à se pourvoir contre la décision de la commission (C. d'Ét., 1er juillet 1873).

833. — *Recours en annulation administrative.* — D'après une jurisprudence résultant de plusieurs avis et décrets délibérés par l'assemblée générale du Conseil d'État, les décisions des commissions départementales, sans distinguer si elles sont prises en vertu d'un pouvoir propre ou en vertu d'une délégation du conseil général, peuvent être annulées par décrets rendus en assemblée générale du Conseil d'État, en vertu des articles 33 et 47 de la loi du 10 août 1871, si elles portent sur un objet étranger à leurs attributions ou à celles du conseil général ou si elles violent une disposition de loi ou de règlement d'administration publique (D. C. d'Ét., 8 juillet 1886).

834. — *Recours spécial de l'article 88 de la loi de 1871.* — Aux termes de cet article, « les décisions prises par la commission départementale sur les matières énumérées aux articles 86 et 87 de la présente loi seront communiquées au préfet en même temps qu'aux conseils municipaux et aux autres parties intéressées. Elles pourront être frappées d'appel devant le conseil général, pour cause d'inopportunité ou de fausse appréciation des faits, soit par le préfet, soit par les conseils municipaux ou par toute autre partie intéressée. L'appel doit être notifié au président de la commission dans le délai d'un mois à partir de la communication de la décision. Le conseil général statuera définitivement à sa plus prochaine session. Elles pourront aussi être déférées au Conseil d'État, statuant au contentieux, pour cause d'excès de pouvoirs ou de violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique. Le recours au Conseil d'État doit avoir lieu dans le délai de deux mois à partir de la communication de la décision attaquée. Il peut être formé sans frais, et il est suspensif dans tous les cas ».

Remarquons d'abord que cette double voie de recours s'applique seule-

ment dans les cas prévus par les articles 86 et 87 de la loi de 1874, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit de décisions prises par la commission sur le classement et l'ouverture des chemins vicinaux ordinaires, sur le tarif des évaluations cadastrales et sur la nomination des membres des commissions syndicales.

Le premier mode de recours est un *appel au conseil général* pour cause d'inopportunité ou de fausse appréciation des faits. Cet appel, qui est ouvert à tout intéressé, doit être notifié au président de la commission dans le délai d'un mois à partir de la communication de la décision faite au préfet par le président de la commission et aux intéressés par le préfet. Le conseil général statue définitivement à sa plus prochaine session. Il peut maintenir la décision attaquée ou la réformer et y substituer sa propre décision.

Le second mode est un *recours au Conseil d'État statuant au contentieux* pour excès de pouvoir ou violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique. Ce recours diffère à certains égards du recours ordinaire pour excès de pouvoir : il est toujours suspensif de l'exécution, contrairement à la règle générale des recours en matière administrative, et il a lieu sans frais.

Le Conseil d'État rejette le recours ou annule la délibération ; mais il ne connaît jamais du fond ; la commission départementale ou le conseil général sera, s'il y a lieu, appelé à délibérer à nouveau.

Les deux modes de recours que nous venons d'indiquer sont, du reste, indépendants l'un de l'autre ; ils peuvent être exercés cumulativement (C. d'Ét., 5 janv. 1877).

835. — *Recours ordinaire en annulation par la voie contentieuse.* — Les commissions départementales constituent des « corps administratifs » ou des « autorités administratives » au sens que les lois des 7-14 octobre 1790 et 24 mai 1872 (art. 9) attachent à ces mots. Leurs actes, lorsqu'ils ont force exécutoire, sont donc soumis au principe général du recours pour excès de pouvoir organisé par lesdites lois. L'application spéciale que fait de ce recours l'article 88 de la loi de 1871 à certaines décisions de la commission départementale ne suffit pas pour le faire exclure dans les autres cas, il eût fallu un texte formel d'exclusion ; or, ce texte n'existe pas.

## SECTION IV. — **Conférences interdépartementales**

836. — Organisation et attributions. — Jusqu'en 1871, le législateur, craignant d'affaiblir le pouvoir central, avait interdit d'une manière absolue à tout conseil général de se mettre en correspondance avec un ou plusieurs conseils d'arrondissement ou de département (L. 22 juin 1833, art. 16). Cette conséquence exagérée du principe de la centralisation administrative était un obstacle à l'entreprise de grands travaux d'utilité publique trop lourds pour les forces financières d'un seul département. La loi de 1871 autorise, sous certaines conditions, la tenue de *conférences*

*interdépartementales* dans lesquelles les questions d'intérêt commun seront débattues et des décisions prises, sauf ratification par tous les conseils généraux intéressés.

« Deux ou plusieurs conseils généraux peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs présidents, et après en avoir averti les préfets, une entente sur les objets d'utilité départementale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs départements respectifs. Ils peuvent faire des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune » (L. 1871, art. 89).

« Les questions d'intérêt commun seront débattues dans des conférences où chaque conseil général sera représenté soit par sa commission départementale, soit par une commission spéciale nommée à cet effet. Les préfets des départements intéressés pourront toujours assister à ces conférences. Les décisions qui y seront prises ne seront exécutoires qu'après avoir été ratifiées par les conseils généraux intéressés, et sous les réserves énoncées aux articles 47 et 49 de la présente loi » (art. 90).

« Si des questions autres que celles que prévoit l'article 89 étaient mises en discussion, le préfet du département où la conférence a lieu déclarerait la réunion dissoute. Toute délibération prise après cette déclaration donnerait lieu à l'application des dispositions et pénalités énoncées à l'article 34 de la présente loi » (art. 91).

---

## CHAPITRE V

### LE DÉPARTEMENT PERSONNE MORALE

837. — Constitution de la personnalité des départements. — Diverses lois de la Constituante semblent reconnaître aux départements une individualité propre, distincte de celle de l'État; elles leur imposent certaines dépenses et créent ou promettent de créer des ressources destinées à y subvenir; elles les autorisent à acquérir ou à louer des immeubles pour y installer les administrations départementales. Mais ces dispositions ne furent pas considérées comme suffisantes pour constituer la personnalité morale du département, et lorsque le Code civil fut voté, le législateur évita de désigner les départements à côté des communes dans les articles qui ont trait aux actes de la vie civile des personnes morales administratives. Les départements, disait-on, n'ont pas de fortune propre; les recettes et les dépenses qui peuvent être effectuées par les administrations départementales ne sont que des recettes ou dépenses du budget général de l'État. Quant aux immeubles acquis pour les services administratifs, bien qu'ils soient achetés avec les deniers des contribuables

de chaque département, ils sont la propriété de l'État; les départements n'en ont que la jouissance et à condition de les employer à l'usage qui leur est assigné par la loi.

En 1811, parurent deux décrets qui modifiaient gravement la situation. D'une part, le décret du 9 avril 1811 cédait gratuitement aux *départements*, arrondissements et communes, la pleine propriété des édifices et bâtiments nationaux alors occupés par le service de l'administration des cours et tribunaux et de l'instruction publique, à la charge de supporter à l'avenir les grosses et menues réparations. D'autre part, le décret du 16 décembre 1811, en autorisant la création de routes à la charge exclusive des départements, constituait un domaine public départemental. Néanmoins, la personnalité civile des départements n'a été définitivement reconnue que depuis la loi du 10 mai 1838.

## SECTION PREMIÈRE. — **Le département propriétaire.**

838. — I. Domaine privé départemental. — Le domaine privé du département, de même que le domaine privé de l'État, comprend des immeubles et des meubles.

Ces biens se distinguent en deux catégories : les uns sont affectés à des services publics obligatoires (édifices et mobilier des préfectures et sous-préfectures, des locaux affectés aux cours d'assises, aux tribunaux, aux écoles normales, au casernement de la gendarmerie et aux prisons); les autres sont sans affectation ou sont affectés à des services d'utilité simplement départementale. Les biens de la première catégorie sont placés sous la double autorité du département comme propriétaire et de l'État comme chargé de veiller à la satisfaction des intérêts généraux. Les délibérations prises par le conseil général pour acquisition, aliénation, échange, changement de destination de ces biens ne sont pas définitives ; l'exécution peut en être suspendue par le pouvoir central. Les biens de la seconde catégorie relèvent, au contraire, exclusivement du conseil général qui peut les acquérir, les aliéner, les échanger, les affermer, en modifier la destination par des délibérations définitives, susceptibles seulement d'être annulées pour violation d'une disposition légalement obligatoire.

Sous cette réserve, examinons les principaux actes dont le domaine privé départemental peut être l'objet.

839. — *Acquisitions.* — Les acquisitions d'immeubles à titre onéreux peuvent avoir lieu à l'amiable ou par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique. Nous nous occuperons plus tard de ce dernier mode d'acquisition. Les délibérations prises par le conseil général pour les acquisitions amiables peuvent être exécutées immédiatement par le préfet, s'il existe au budget départemental un crédit suffisant pour solder la dépense. Dans le cas contraire, il devrait être préalablement pourvu à l'ouverture du crédit nécessaire. L'acte d'acquisition peut être passé en la forme administrative ou devant notaire.

Les acquisitions de meubles et objets mobiliers doivent, en principe, être l'objet d'une adjudication publique. Les dispositions du décret réglementaire du 18 novembre 1882 concernant les marchés faits au nom de l'État sont considérées comme applicables aux départements. Nous aurons à étudier ce décret à propos de la matière des *Travaux publics*.

840. — *Dons et legs*. — Ces deux modes d'acquérir sont soumis à des règles spéciales. Il faut d'abord faire une distinction suivant que la donation ou le legs donne ou ne donne pas lieu à « réclamations des familles », et par le mot « famille » on doit entendre, non seulement les membres de la famille légitime ou naturelle qui auraient un droit pécuniaire à faire valoir, mais encore tout autre intéressé, comme le légataire universel, même non parent.

Toutes les libéralités qui n'ont pas fait l'objet de réclamations peuvent être acceptées par une délibération définitive du conseil général. Il en est de même du refus dans tous les cas. Lorsqu'une réclamation s'est produite, l'acceptation doit être autorisée par un décret en Conseil d'État (L. 4 fév. 1901, art. 2 et 7). Le décret doit être rendu en assemblée générale du Conseil d'État si la libéralité dépasse 50,000 francs (D. 2 août 1879, art. 7).

Dans tous les cas, l'acceptation ou le refus de la libéralité est fait par le préfet, en vertu soit de la décision du conseil général, soit de la décision du gouvernement (L. 1871, art. 53, § 1er).

En principe, l'acceptation d'une libéralité au profit d'une personne morale administrative ne peut avoir lieu qu'après autorisation régulière (C. civ., art. 937). Mais l'application rigoureuse de cette règle aurait pu faire perdre au département le bénéfice de la libéralité, si le donateur était mort ou avait révoqué la libéralité avant l'autorisation; d'autre part, en cas de legs, les fruits et intérêts ne courent au profit du légataire qu'à partir de la demande en délivrance (C. civ., art. 1014). Dans l'intérêt du département, la loi a autorisé l'*acceptation provisoire* : « Le préfet peut toujours, à titre conservatoire, accepter les dons et legs. La décision du conseil général ou du gouvernement qui intervient ensuite, a effet du jour de cette autorisation (art. 53, § 1). Cette règle est étendue aujourd'hui à tous les établissements publics ou d'utilité publique (L. 4 fév. 1901, art. 8).

Pour la procédure en matière de legs, voir le n° 1115.

841. — *Aliénations* — Les départements peuvent aliéner leurs biens par voie de vente à l'amiable ou par voie d'adjudication publique. Le dernier mode devra, en général, être préféré, bien qu'il ne soit formellement prescrit par aucune disposition de loi ou de règlement. La délibération prise par le conseil général pour autoriser l'aliénation est exécutée par le préfet qui passe l'acte, soit en la forme administrative, soit devant notaire.

Les actes passés par le préfet ont-ils le caractère d'actes authentiques ? La question a été discutée; mais la solution affirmative ne nous paraît guère douteuse. L'article 14 (tit. II) de la loi du 28 oct.-5 nov. 1790 sur les biens nationaux décide que tous les actes faits par le préfet en matière domaniale emportent exécution parée et peuvent servir à constater des hypothèques (*supra*, n° 595). On ne voit pas pourquoi il n'en serait pas de même pour les actes concernant les biens du domaine départemental.

842. — II. Domaine public départemental. — Il se compose des voies de communication départementales (routes, chemins de fer, tramways départementaux); et de tous objets appartenant au département qui sont livrés à l'*usage de tous*.

La loi de 1871 a tranché une question longtemps agitée : le décret du 16 décembre 1811, en mettant à la charge des départements les routes nationales de troisième classe, n'avait pas statué sur la question de propriété de ces routes. Un avis du Conseil d'État du 27 août 1834 avait déclaré que ces anciennes routes continuaient à faire partie du domaine public national, et que les nouvelles routes, construites avec les fonds départementaux, étaient la propriété des départements; mais la question n'en restait pas moins fort discutée. Elle a été résolue par l'article 59 (§ *ult.*) de la loi de 1871 qui porte : « Sont comprises définitivement parmi les propriétés départementales les anciennes routes impériales de troisième classe dont l'entretien a été mis à la charge des départements par le décret du 16 décembre 1811 et postérieurement. »

## SECTION II. — **Le département créancier.**

843. — I. Sources des créances du département. — Les créances des départements, de même que celles de l'État, résultent de contrats, de quasi-contrats, de délits, de quasi-délits et de la loi, notamment des lois d'impôts.

Ces diverses créances se divisent en deux catégories principales : d'une part, les *centimes additionnels* qui consistent en un certain nombre de centièmes ajoutés au principal des quatre contributions directes pour subvenir aux dépenses départementales; d'autre part, toutes les autres créances qui sont classées sous la dénomination générale de *produits éventuels* départementaux.

844. — II. Prérogatives du département pour le recouvrement de ses créances. — Les centimes additionnels départementaux sont perçus en même temps que les contributions directes recouvrées pour le compte de l'État; ils jouissent de toutes les prérogatives attachées par la loi au recouvrement de ces contributions : la perception a lieu en vertu de rôles rendus exécutoires par le préfet, et les réclamations ressortissent au conseil de préfecture.

Quant aux produits éventuels, ils sont recouvrés en vertu d'*états de produits* rendus exécutoires par le préfet (L. 1871, art. 64, § 2). Mais il ne faut pas confondre ces états de produits avec les rôles des contributions directes. Ces derniers sont exécutoires par provision, et les réclamations auxquelles ils donnent lieu sont de la compétence des conseils de préfecture. Les états de produits ne sont pas exécutoires par provision. Leur effet est suspendu par le seul fait d'une opposition, et c'est aux tribunaux judiciaires qu'il appartient de connaître de cette opposition, lorsque la matière est de leur compétence (Confl., 11 déc. 1875, Cf. n° 644 *bis*).

## SECTION III. — **Le département débiteur.**

845. — I. Sources des dettes du département. — De même que l'État, le département devient débiteur en vertu de contrats, de quasi-contrats et de la loi. Il ne peut commettre personnellement ni délits, ni quasi-délits; mais il peut être rendu responsable à raison de fautes commises par ses agents. Les actions en responsabilité dirigées contre les départements sont soumises aux mêmes règles que celles qui sont dirigées contre les communes, tant au point de vue de la compétence qu'au point de vue de l'appréciation de la responsabilité. Ce point délicat sera examiné lorsque nous étudierons la commune considérée comme débitrice (*infra*, n° 1028).

846. — II. Emprunts départementaux. — L'une des principales sources des dettes départementales est l'emprunt. Avant 1866, les départements ne pouvaient contracter d'emprunts qu'en vertu d'une loi. L'article 2 de la loi du 18 juillet 1866 donna aux conseils généraux le pouvoir de voter définitivement des emprunts remboursables, sur ressources ordinaires et extraordinaires, dans un délai maximum de douze années; la loi du 10 août 1871 porta ce délai à quinze années; celle du 12 juillet 1900 l'a porté à trente années. Au delà, la délibération du conseil général doit être approuvée par décret en Conseil d'État.

Les emprunts départementaux peuvent être réalisés de différentes manières. La commission départementale fixe le mode de réalisation, s'il n'a pas été fixé par le conseil général. Ces emprunts consistent le plus souvent dans l'émission d'obligations transmissibles en dehors des conditions déterminées par l'article 1690, C. civ. (obligations au porteur), offertes aux souscripteurs par voie de souscription publique moyennant un prix fixé d'avance, ou par voie d'adjudication publique au plus offrant. Les départements sont également autorisés à contracter des emprunts au Crédit foncier sans affectation hypothécaire, à la Caisse des dépôts et consignations et à la Caisse des retraites pour la vieillesse.

Le contentieux des emprunts départementaux n'est pas administratif comme celui des emprunts de l'État. Il est exclusivement judiciaire (Cass., 16 août 1876).

847. — III. Voies de contrainte contre le département. — Nous avons vu que l'État n'est pas soumis aux voies d'exécution de droit commun (n° 619). La même prérogative s'étend au département. Il est interdit aux créanciers du département de procéder par voie de saisie sur les biens départementaux. Une seule voie est ouverte, ils doivent demander l'ordonnancement de leurs créances à l'autorité compétente.

Mais l'exécution, purement volontaire à l'égard de l'État, peut être forcée à l'égard du département. Si le conseil général refusait d'inscrire au budget le crédit suffisant pour le paiement d'une dette exigible, ce crédit pourrait être inscrit d'office, par le décret qui règle le budget, et, si le département ne disposait pas de ressources suffisantes pour faire face à la dépense, il pourrait y être pourvu par une contribution spéciale por-

tant sur les quatre contributions directes. Cette contribution est établie par un décret dans la forme des règlements d'administration publique si elle est dans les limites du maximum fixé annuellement par la loi de finances, et par une loi si elle excède ce maximum (L. 1871, art. 61).

## SECTION IV. — **Actions judiciaires.**

848. — I. Règles générales. — Nous avons vu (n° 798) que le conseil général statue *définitivement* sur les actions à intenter ou à soutenir au nom du département, sauf les cas d'urgence, dans lesquels la commission départementale peut statuer. Le département n'a donc pas besoin d'être autorisé à ester en justice, comme les communes, par le conseil de préfecture.

L'article 54 de la loi de 1871, ajoute que « le préfet intente les actions en vertu de la décision du conseil général, et qu'il peut, sur l'avis conforme de la commission départementale, défendre à toute action intentée contre le département ». Il résulte de la combinaison de ces différentes dispositions qu'en principe c'est au conseil général qu'il appartient de statuer sur les actions à intenter ou à soutenir, mais que, dans les cas d'urgence ou lorsqu'il s'agit de défendre à une action intentée contre le département, la commission départementale peut statuer elle-même.

Le préfet peut, dans certains cas, agir sans décision préalable du conseil général ou de la commission départementale. Ainsi, il fait seul « tous actes conservatoires et interruptifs de déchéance » (L. 1871, art. 54, § 2). Ces actes sont notamment l'inscription des hypothèques, le renouvellement des inscriptions déjà prises, les actes tendant à interrompre la prescription, etc.

Le préfet est déjà, ainsi que nous l'avons dit, chargé de suivre les instances dans lesquelles l'État est partie; or, lorsqu'un procès surgit entre l'État et le département, il ne peut représenter à la fois ces deux personnes morales. La loi de 1838 avait tranché la difficulté en maintenant au préfet, dans ce cas, son rôle de représentant de l'État et en chargeant le plus ancien des conseillers de préfecture du soin de représenter le département. La loi de 1871 a modifié cette règle; « En cas de litige entre l'État et le département, l'action est intentée ou soutenue, au nom du département, par un membre de la commission départementale désigné par elle » (art. 45, § 3). Mais devant le Conseil d'État où l'État est représenté par le ministre dans les attributions duquel l'affaire ressortit, le département doit être, conformément à la règle générale, représenté par le préfet.

849. — II. Mémoire préalable. — Les actions intentées contre le département, de même que celles qui sont intentées contre l'État doivent être précédées du dépôt d'un mémoire préalable à l'introduction de l'instance. « Aucune action judiciaire, autre que les actions possessoires, ne peut, à peine de nullité, être intentée contre un département, qu'autant

que le demandeur a préalablement adressé au préfet un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation. Il lui en est donné récépissé. L'action ne peut être portée devant les tribunaux que deux mois après la date du récépissé, sans préjudice des actes conservatoires. La remise du mémoire interrompra la prescription, si elle est suivie d'une demande en justice dans le délai de trois mois » (art. 55).

La jurisprudence décide que la nullité tirée du défaut de présentation du mémoire préalable n'est que relative et qu'elle est couverte par les plaidoiries au fond (Cass., 3 fév. 1874).

---

## CHAPITRE VI

### LE DÉPARTEMENT DE LA SEINE

---

850. — I. Autorités administratives. — Le département de la Seine comprend la ville de Paris et les arrondissements de Saint-Denis et de Sceaux.

L'article 1er de la loi du 28 pluviôse an VIII avait établi dans le département de la Seine, comme dans tous les autres, un préfet, un conseil de préfecture et un conseil général. Dans son article 16, la même loi instituait un préfet de police, mais pour Paris seulement. L'arrêté consulaire du 3 brumaire an IX a étendu les pouvoirs du préfet de police à tout le département de la Seine et même à certaines communes du département de Seine-et-Oise. L'administration du département de la Seine se compose donc du préfet de la Seine, du préfet de police, d'un conseil de préfecture et d'un conseil général.

851. — II. Préfet de la Seine. — En ce qui concerne le mode de nomination et les conditions de résidence et de remplacement temporaire, le préfet de la Seine ne se distingue pas des préfets des autres départements. Mais il est hors classe et son traitement est de 50,000 francs.

Il a aussi les mêmes attributions que les autres préfets de France, à l'exception de celles qui sont dévolues au préfet de police. Il agit tantôt comme représentant du pouvoir central, tantôt comme délégué du pouvoir central, tantôt comme administrateur du département. Notons, à ce dernier point de vue, une différence entre le préfet de la Seine et les autres préfets. Ceux-ci ne peuvent exercer les actions intéressant le département, sans décision préalable du conseil général ou, en cas d'urgence, de la commission départementale; le préfet de la Seine peut, en cas d'urgence, intenter ces actions ou y défendre sans délibération du conseil ni autorisation préalable (L. 10 mai 1838, art. 36).

852. — III. Préfet de police. — Soumis aux mêmes conditions de nomination, de résidence et de remplacement ue les autres préfets, le

préfet de police est hors classe et a un traitement de 40,000 francs.

Ses attributions sont déterminées par l'arrêté consulaire du 12 messidor an VIII. Son autorité a été appliquée par l'arrêté du 3 brumaire an IX, non seulement au département de la Seine, mais encore aux communes de Saint-Cloud, Sèvres et Meudon, du département de Seine-et-Oise ; une loi du 7 août 1850 l'a étendue à la commune d'Enghien.

Comme délégué du pouvoir politique, il exerce la police générale ; il veille à la sûreté de l'État, du Gouvernement et des pouvoirs publics, à la défense des personnes et des biens sur tout le territoire soumis à son autorité.

Comme administrateur du département, il est chargé des mesures relatives aux aliénés, de la police des communes rurales, des secours pour remédier à la mendicité, etc.

853. — IV. Le conseil de préfecture. — L'organisation du conseil de préfecture de la Seine se distingue à certains égards de celle des conseils de préfecture des autres départements. Un décret du 17 mars 1863, sans porter atteinte au droit que le préfet de la Seine et le préfet de police tiennent de la loi du 28 pluviôse an VIII, mais qu'ils n'ont presque jamais exercé, de présider le conseil de préfecture, chacun pour les affaires de son ressort, a décidé qu'il serait nommé un président du conseil de préfecture de la Seine, et que, en cas d'absence ou d'empêchement du président, le conseiller de préfecture qui le remplacerait serait désigné par le préfet de la Seine. Le même décret porte que le conseil de préfecture de la Seine pourra être divisé en sections, et que les conseillers chargés de les présider seront également désignés par le préfet.

D'autre part, les attributions du secrétaire général de la préfecture de la Seine étant trop absorbantes pour lui permettre de remplir les fonctions de commissaire du gouvernement, on a appliqué depuis longtemps la disposition de la loi du 21 juin 1865 qui permet de confier le ministère public à des auditeurs au Conseil d'État attachés à la préfecture. Les décrets des 28 juillet 1882 et 11 novembre 1884 ont consacré cette situation en disposant que les commissaires du gouvernement près la préfecture de la Seine sont choisis parmi les auditeurs au Conseil d'État et, à défaut, parmi les candidats réunissant les conditions d'aptitude requises pour les conseillers de préfecture.

Le nombre des conseillers de préfecture est de neuf, y compris le président (L. 23 mars 1878). Celui des commissaires du gouvernement est actuellement fixé à quatre. Tous les membres du conseil de préfecture de la Seine sont hors classe. Le traitement du président est de 15,000 francs; celui des conseillers de 10,000 francs, et celui des commissaires du gouvernement varie de 6,000 à 10,000 francs.

Les attributions du conseil de préfecture de la Seine sont les mêmes que dans les autres départements.

854. — V. Conseil général de la Seine. — La loi du 10 août 1871 n'est pas applicable au département de la Seine. L'article 94 de cette loi le décide formellement, tout en déclarant qu'il « sera statué à son égard par une loi spéciale ». Cette loi n'ayant pas été faite, le conseil général de

la Seine est encore régi par les lois des 22 juin 1835, 18 mai 1838 et 18 juillet 1866 qui sont abrogées à l'égard des autres départements.

855. — *Sa composition.* — En attendant le vote d'une loi nouvelle, la loi du 16 septembre 1871 avait *provisoirement* composé le conseil général de la Seine « des 80 membres du conseil municipal de Paris, plus, de huit membres élus dans les arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis, à raison d'un membre par canton, conformément à la loi du 30 avril 1834 ».

Cette situation a été maintenue par la loi du 19 mars 1875 qui porte que l'organisation et les attributions du conseil général de la Seine continueront à être réglées par la loi du 16 septembre 1871.

La loi du 12 avril 1893 a élevé à 21 le nombre des cantons des arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis, et, par suite, le conseil général se trouve actuellement composé de 101 membres.

Les conseillers municipaux de Paris étant, aux termes de la loi du 14 avril 1871 (art. 8), nommés pour trois ans, la loi du 19 mars 1875 (art. 2) disposait que les représentants au conseil général des huit cantons des arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis seraient aussi nommés pour une période de trois années; mais la loi du 2 avril 1896 a porté à quatre années la durée du mandat des conseillers municipaux de Paris et décidé que les représentants au conseil général des cantons suburbains de la Seine seraient aussi nommés pour une période de quatre ans.

856. — *Électorat et éligibilité.* — « La loi du 14 avril 1871 et le titre II de celle du 10 août 1871 sont applicables au conseil général de la Seine concernant les conditions de l'électorat et de l'éligibilité » (L. 16 sept. 1871, art. 2, § 2). Cette disposition a été modifiée, en ce qui concerne l'électorat, par la loi du 29 mars 1886 qui a rendu les dispositions de l'article 14 de la loi du 5 avril 1884 applicables à la ville de Paris (*supra*, n° 61). Quant aux conditions d'éligibilité, elles sont les mêmes que dans les autres départements (*supra*, n° 753).

857. — *Contentieux des élections.* — Les réclamations concernant les élections des 80 membres du *Conseil municipal* de Paris faisant fonctions de conseillers généraux sont jugées par le conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'État (L. 5 mai 1855, art. 45). Il en est de même des réclamations concernant les élections des conseillers généraux des arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis; les dispositions de la loi du 22 juin 1833 (art. 50 à 54) restent applicables à ces élections.

858. — *Fonctionnement.* — « Le titre II de la loi du 22 juin 1833 est applicable à la tenue des séances du conseil général de la Seine » (L. 16 sept. 1871, art. 2, § 3). Nous nous bornons à résumer les dispositions de ces textes.

Le conseil général de la Seine ne peut se réunir que s'il est convoqué par le préfet en vertu d'un décret « qui détermine l'époque et la durée de la session ». Il n'y a pas de sessions ordinaires fixes. Au jour indiqué pour la réunion, le préfet donne lecture du décret de convocation et déclare la session ouverte.

En vertu de la loi du 4 juillet 1886, les séances sont publiques.

Tout acte ou toute délibération du conseil général relatifs à des objets non légalement compris dans ses attributions sont nuls et de nul effet. La nullité en est prononcée par simple *décret*. La dissolution du conseil peut être prononcée en la même forme.

Il est interdit au conseil général de se mettre en correspondance avec un ou plusieurs conseils d'arrondissement ou de département, de faire ou de publier aucune proclamation ou adresse. En cas d'infraction, le conseil général est suspendu par le préfet en attendant que le chef de l'État ait statué.

Notons que le conseil général de la Seine ne nomme pas de *commission départementale*.

859. — *Attributions.* — « Sont maintenues les dispositions des lois des 10 mai 1838 et 18 juillet 1866 en ce qui regarde les attributions du conseil général de la Seine » (L. 16 sept. 1871, art. 2, § 4).

La loi du 18 juillet 1866, qui était déjà une loi de décentralisation, donne au conseil général le pouvoir de *statuer définitivement* sur un certain nombre d'affaires énumérées dans 16 numéros qui reproduisent, sauf quelques différences, les 18 premiers numéros de l'article 46 de la loi du 10 août 1871. Les délibérations prises par le conseil général dans ce cas sont exécutoires si, dans le délai de *deux mois* à partir de la clôture de la session, elles n'ont pas été annulées pour excès de pouvoir ou violation d'une disposition de loi ou de règlement d'administration publique. L'annulation est prononcée par décret en Conseil d'État. Quelques-unes sont soumises à suspension par décret pris dans le même délai : ce sont celles qui concernent les routes départementales, les chemins vicinaux, les aliénés et les enfants assistés.

Le conseil général de la Seine répartit les impôts. Il vote les centimes additionnels dont la perception est autorisée par les lois ; mais le vote de toute contribution extraordinaire et de tout emprunt doit recevoir la sanction législative.

Les autres délibérations du conseil général sont soumises à l'approbation du chef de l'État, du ministre compétent ou du préfet, suivant les cas déterminés par les lois ou règlements.

Enfin il donne des avis et il peut adresser directement au ministre de l'intérieur les *réclamations* qu'il aurait à présenter dans l'intérêt spécial du département, ainsi que son *opinion* sur l'état et les besoins des différents services publics en ce qui touche le département.

---

# TITRE III

## L'arrondissement.

860. — I. Notion de l'arrondissement. — Chaque département est divisé en arrondissements plus ou moins nombreux et formant, pour toute la France, un total de 362, non compris le territoire de Belfort. Les limites des arrondissements ne peuvent être modifiées que par une loi.

Nous avons déjà dit que l'arrondissement ne constitue pas une personne morale. Néanmoins, pendant longtemps la question a pu paraître douteuse. Divers textes législatifs reconnaissent à l'arrondissement des droits de propriété, des dépenses et des revenus propres. Ainsi, la loi du 28 pluviôse an VIII (art. 10) dispose que le sous-préfet rend un « compte annuel de l'emploi des centimes additionnels destinés aux dépenses de l'arrondissement »; le décret du 9 avril 1811 (art. 1er) porte concession « aux départements, *arrondissements* et communes de la pleine propriété » d'édifices affectés à des services administratifs et judiciaires; la loi du 16 septembre 1807 (art. 28) déclare les arrondissements susceptibles de contribuer aux dépenses de travaux dont ils recueillent des avantages. Plus tard encore, la loi du 21 avril 1832 (art. 15) parle d'édifices appartenant aux arrondissements. Mais, les doutes qui pouvaient exister sur ce point ont été tranchés lors de la discussion de la loi du 10 mai 1838 sur les attributions des conseils généraux et des conseils d'arrondissement. Il a été formellement reconnu qu'admettre la personnalité morale de l'arrondissement, ce serait introduire une complication inutile dans la gestion des intérêts locaux, et le législateur a éliminé de la loi fondamentale sur l'administration de l'arrondissement toute disposition pouvant faire supposer l'existence de cette personnalité.

861. — II. Division. — Dans chaque arrondissement, il y a un sous-préfet et un conseil d'arrondissement. Toutefois il n'y a pas de sous-préfet dans l'arrondissement où est situé le chef-lieu du département; c'est alors le préfet qui en remplit les fonctions (L. 28 pluv. an VIII, art. 8 et 11). Nous allons traiter, dans un premier chapitre, des sous-préfets, et dans un second chapitre, des conseils d'arrondissement.

# CHAPITRE PREMIER

## LES SOUS-PRÉFETS

### § 1er. — Dispositions organiques

862. — I. Nomination et traitement. — Les sous-préfets sont nommés et révoqués par le chef de l'État. Il n'existe aucune condition spéciale d'âge ou d'aptitude; la qualité de citoyen français est seule nécessaire.

Les sous-préfectures sont divisées en trois classes qui se distinguent par le traitement des sous-préfets : 7,000 francs pour la première classe ; 6,000 francs pour la seconde; 4,500 francs pour la troisième (D. 23 déc. 1872). Des classes personnelles peuvent être accordées aux sous-préfets, sans changement de résidence, après cinq ou sept ans de fonctions dans la même classe, suivant que ces fonctions ont été remplies dans la même résidence ou dans des résidences différentes (D. 15 avril 1877).

863. — II. Remplacements temporaires. — Les préfets pourvoient au remplacement provisoire des sous-préfets absents ou empêchés en désignant un fonctionnaire de l'ordre administratif pris dans l'arrondissement, ou, à défaut, un conseiller de préfecture (Arrêté 17 vent. an VIII, art. 7; O. 26 mars, 1821, art. 3).

Les sous-préfets ne doivent pas s'absenter sans congé accordé par le préfet avec l'autorisation préalable du ministre de l'intérieur, à moins de circonstances urgentes qui ne permettent pas d'attendre cette autorisation, et dans ce cas, il doit en être rendu compte immédiatement au ministre (Instr. min. int., mars 1820).

### § 2. — Attributions des sous-préfets

864. — I. Objet et étendue de ces attributions. — L'arrondissement n'étant pas une personne morale, les actes des sous-préfets sont toujours des actes de puissance publique, à moins de délégation spéciale faite par le préfet pour certains actes de gestion intéressant l'État ou le département.

La loi du 28 pluviôse an VIII (art. 9) pose la règle suivante : Le sous-préfet remplira les fonctions exercées maintenant par les administrations municipales et les commissaires de canton, à la réserve de celles qui sont attribuées ci-après au conseil d'arrondissement et aux municipalités. » Cette règle est importante à noter : nous savons, en effet, que l'administration de l'arrondissement a remplacé les administrations municipales de canton créées par la constitution de l'an III ; or, le législateur, au lieu

d'énumérer les attributions des autorités nouvelles, se borne à faire une répartition par voie de disposition générale. Il attribue au sous-préfet toutes les fonctions des anciennes municipalités de canton, à l'exception de celles qu'il transporte expressément aux conseils d'arrondissement et aux municipalités nouvelles. Par conséquent, toutes les fois que, dans les lois rendues sous le régime directorial, on trouve un texte conférant une attribution à l'administration municipale de canton, c'est le sous-préfet qui, à moins de disposition contraire, doit l'exercer aujourd'hui.

Les sous-préfets exercent leurs fonctions, tantôt comme agents de l'autorité supérieure, tantôt en vertu d'un pouvoir propre.

865. — *Le sous-préfet agent de l'autorité supérieure.* — Le plus souvent, le sous-préfet joue simplement le rôle d'un agent de transmission, d'information et de surveillance. Il reçoit du préfet des instructions ou des ordres qu'il est chargé de transmettre aux administrations municipales, et dont il doit surveiller l'exécution. A l'inverse, les administrations municipales lui adressent des réclamations que les habitants ont à faire parvenir à l'autorité supérieure; il en prépare l'instruction et les transmet au préfet avec son avis.

866. — *Le sous-préfet délégué du pouvoir central.* — La loi a investi le sous-préfet, dans divers cas, d'une autorité propre qui se manifeste par des nominations, des ordres, etc. Ainsi, il nomme les commissaires répartiteurs des contributions directes sur une liste de présentation dressée par le conseil municipal (L. 3 frim. an VII, art. 9; L. 5 avril 1884, art, 91). Il autorise les établissements insalubres de troisième classe (D. 15 oct. 1810; O. 14 janv. 1815). Il ordonne d'urgence les mesures nécessaires pour faire cesser les dommages résultant de contraventions de grande voirie (L. 29 flor. an X, art. 3).

Jusqu'en 1861, les cas dans lesquels le sous-préfet exerce une autorité propre étaient peu nombreux. Le décret du 13 avril 1861 (art. 6) les a augmentés dans une notable mesure en transportant au sous-préfet le droit de statuer désormais, soit directement, soit par délégation des préfets, sur plusieurs affaires qui, précédemment, exigeaient la décision préfectorale.

Le décret du 13 avril 1861, en élargissant ainsi les attributions du sous-préfet, a formellement réservé les droits de l'autorité supérieure; il dispose dans son article 7 : « Les sous-préfets rendront compte de leurs actes aux préfets qui pourront les annuler ou les réformer, soit pour violation des lois et règlements, soit sur la réclamation des parties intéressées, sauf recours devant l'autorité compétente. » Cette réserve n'est que l'application des principes. Le préfet, comme supérieur hiérarchique du sous-préfet et exerçant des pouvoirs de même nature, a en règle générale le pouvoir d'annuler et même de réformer les actes de celui-ci, c'est-à-dire de substituer sa propre décision à la décision du sous-préfet en respectant les droits qui pourraient être acquis à des tiers.

867. — II. Voies de recours. — Les actes du sous-préfet peuvent être l'objet : 1° d'un *recours gracieux* devant le sous-préfet lui-même; 2° d'un *recours hiérarchique* devant le préfet, puis devant le ministre; 3° enfin

d'un *recours contentieux* ou d'un *recours pour excès de pouvoir* devant le Conseil d'État, suivant les distinctions que nous avons fait connaître à propos des actes des préfets (n° 663).

---

## CHAPITRE II

### LES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT

**868.** — Historique. — Depuis leur création par la loi du 28 pluviôse an VIII, les conseils d'arrondissement ont été l'objet de nombreuses et vives attaques. On leur a reproché de n'être qu'un rouage sans utilité et de ne répondre à aucun intérêt local. La constitution du 4 novembre 1848 les avait remplacés par des conseils cantonaux ; mais, en attendant l'organisation nouvelle, les conseils d'arrondissement continuèrent à fonctionner, et la constitution du 14 janvier 1852 les maintint formellement. Pour ne rien préjuger quant à leur suppression ou à leur maintien, la loi du 10 août 1871 a évité de les nommer ; nous avons, en effet, rencontré plusieurs fois dans cette loi l'expression « conseils compétents », que nous devons appliquer aux conseils d'arrondissement tant qu'il n'y aura pas de modification en ce qui le concerne.

#### § 1er. — Organisation des conseils d'arrondissement

**869.** — I. Composition de ces conseils. — « Il y a dans chaque arrondissement de sous-préfecture un conseil d'arrondissement composé d'autant de membres que l'arrondissement a de cantons, sans que le nombre des conseillers puisse être au-dessous de neuf » (L. 22 juin 1833, art. 20).

« Si le nombre des cantons d'un arrondissement est inférieur à neuf, un *décret* répartit entre les cantons les plus peuplés le nombre de conseillers à élire pour complément » (art. 21).

L'élection se fait au suffrage universel, dans chaque commune, sur les listes dressées pour les élections politiques.

**870.** — II. Éligibilité. — « Sont *éligibles* au conseil d'arrondissement les électeurs âgés de 25 ans au moins, domiciliés dans l'arrondissement et les citoyens ayant atteint le même âge, qui, sans y être domiciliés, y paient une contribution directe. Néanmoins, le nombre de ces derniers ne peut dépasser le quart du conseil » (D. 3 juill. 1848, art. 14 §§ 1 et 3).

Par assimilation avec l'éligibilité au conseil général et au conseil municipal, il n'est pas nécessaire que le candidat qui a son domicile dans l'arrondissement soit inscrit au rôle des contributions directes ; il suffit

qu'il soit, avant le 1er janvier qui précède l'élection, propriétaire d'un immeuble dans l'arrondissement, bien que la mutation n'ait pas encore été faite (C. d'Ét., 5 août 1887).

871. — III. Inéligibilité. — Elle estabsolue ou relative.

872. — *Inéligibilité absolue.* — La loi du 22 juin 1833 (art. 15 et 28) déclare inéligible pendant trois années tout conseiller d'arrondissement, condamné pour avoir assisté à une réunion illégale du conseil. D'autre part, l'article 3 de la loi du 7 juin 1873 prononce l'inéligibilité pendant un an contre le conseiller déclaré démissionnaire pour avoir, sans excuse valable, refusé de remplir une fonction qui lui est dévolue par la loi. Sont également inéligibles les militaires en activité de service (*supra*, n° 755).

873. — *Inéligibilité relative.* — La loi du 23 juillet 1891 a rendu applicables aux conseils d'arrondissement les cas d'inéligibilité relative concernant les conseils généraux. Il suffira de renvoyer au texte reproduit ci-dessus (n° 756).

874. — IV. Incompatibilités. — Elles sont aussi absolues ou relatives. Les textes manquent de précision à cet égard ; toutefois, en combinant l'article 14 du décret-loi du 3 juillet 1848 avec la loi du 23 juillet 1891, on peut établir les distinctions suivantes :

875. — *Incompatibilité absolue.* — Le mandat de conseiller d'arrondissement est incompatible *dans toute la France* avec les fonctions de préfet, sous-préfet, secrétaire général et conseiller de préfecture, ainsi qu'avec celles d'agents et comptables employés à la recette, à la perception ou au recouvrement des contributions et au paiement des dépenses publiques de toute nature (L. 1833, art. 5 ; D. 1848, art. 14).

En outre, nul ne peut être membre de deux conseils d'arrondissement, ni d'un conseil d'arrondissement et d'un conseil général (L. 1833, art. 24).

876. — *Incompatibilité relative.* — Le mandat de conseiller d'arrondissement est incompatible *dans le département*, avec les fonctions d'architecte départemental ainsi qu'avec celles d'employé des bureaux de la préfecture ou d'une sous-préfecture du département.

877. — V. Élections. — La loi du 30 juillet 1874 (art. 3) déclare applicable aux élections du conseil d'arrondissement l'article 12 de la loi du 10 août 1871. Cet article est relatif à la convocation des collèges électoraux, à la durée du scrutin et, s'il y a lieu, au deuxième tour de scrutin. Nous nous référerons à cet égard aux explications qui ont été données ci-dessus nos 95 et suivants. Quant à la majorité exigée pour être élu, elle est indiquée par l'article 14 de la loi du 10 août 1871 (*supra*, n° 109).

878. — *Contentieux des élections.* — Il est encore régi par les articles 50 à 55 de la loi du 22 juin 1833.

« Les procès-verbaux des assemblées électorales, remis par les présidents sont, par l'intermédiaire du sous-préfet, transmis au *préfet*, qui, s'il croit que les conditions et formalités légalement prescrites n'ont pas été observées, doit, dans le délai de quinze jours à dater de la réception du procès-verbal, déférer le jugement de la nullité au *conseil de préfecture*, lequel prononcera dans le mois » (L. 1833, art. 50).

« Tout *membre de l'assemblée électorale* (1) a le droit d'arguer les opérations de nullité. Si sa réclamation n'a pas été consignée au procès-verbal, elle est déposée dans le délai de cinq jours, à partir du jour de l'élection, au secrétariat de la sous-préfecture, et jugée, sauf recours, par le conseil de préfecture dans le délai d'un mois, à compter de la réception à la préfecture » (art. 51).

Cet article ne dit pas quelle sera la sanction du défaut de décision par le conseil de préfecture dans le délai d'un mois. La loi municipale du 5 avril 1884 (art. 38), reproduisant celle du 5 mai 1855 (art. 45), porte que, dans ce cas, la réclamation est considérée comme rejetée et que le réclamant peut se pourvoir devant le Conseil d'État. La même règle est admise par analogie en matière d'élections au conseil d'arrondissement (C. d'Ét., 9 août 1880).

Les décisions du conseil de préfecture peuvent être déférées au Conseil d'État.

« Le recours au Conseil d'État est exercé par la voie contentieuse, jugé publiquement et sans frais » (L. 1833, art. 53). Il doit être formé dans le délai de deux mois à partir de la notification de la décision (L. 22 juillet 1889, art. 57). Le pourvoi est déposé soit au secrétariat général du Conseil d'État, soit à la préfecture ou à la sous-préfecture (*Ib.*, art. 61).

Le recours peut être formé par l'électeur dont la protestation est rejetée ou par le candidat dont l'élection est annulée. Le ministre de l'intérieur a qualité pour se pourvoir, soit lorsque la décision du conseil de préfecture est intervenue sur le recours du préfet, soit lorsque cette décision a modifié les résultats de l'élection ; mais il n'est pas recevable à déférer au Conseil d'État un arrêté qui a rejeté la protestation d'un électeur (C. d'Ét., 9 juin 1894).

879. — *Questions préjudicielles.* — « Si la réclamation est fondée sur l'*incapacité légale d'un ou plusieurs membres élus* (3), la question est portée devant le tribunal de l'arrondissement, qui statue sauf appel. L'acte d'appel doit, sous peine de nullité, être notifié dans les dix jours à la partie, quelle que soit la distance des lieux. La cause est jugée sommairement et conformément au § 4 de l'article 33 de la loi du 19 avril 1831 » (L. 1833, art. 52).

Malgré la rédaction ambiguë de cet article, les tribunaux judiciaires ne sont compétents que pour connaître des questions qui s'élèvent sur l'état et la capacité proprement dite, c'est-à-dire sur l'âge, la nationalité, le domicile. En outre, ces tribunaux ne peuvent pas être saisis directement, lors même que la contestation porterait exclusivement sur la capacité du

(1) C'est-à-dire tout électeur du canton ou même tout candidat (jurisprudence constante).

(2) En vertu de la loi du 22 juillet 1889 (art. 34), le délai est prolongé au cas où le conseil de préfecture a ordonné une enquête. Le conseil de préfecture doit alors statuer dans le mois à partir de la décision d'avant-dire droit (C. d'Ét., 13 nov. 1896).

(3) La loi du 5 mai 1855 (art. 47) et celle du 5 avril 1884 (art. 37) portent plus exactement : « Si la réclamation implique la solution préjudicielle d'une question d'état... »

membre élu. C'est toujours devant le conseil de préfecture que la protestation doit être portée; mais le conseil doit renvoyer devant les tribunaux civils l'examen des questions relatives à la capacité, et surseoir à statuer sur la validité de l'élection jusqu'à la solution de ces questions préjudicielles par les tribunaux compétents (Cass., 22 août 1866).

Enfin, l'article 54 de la loi de 1833 consacre deux dérogations au droit commun. D'une part, contrairement à la disposition générale de l'article 3, § 1er, du règlement du 22 juillet 1806, « le recours devant le Conseil d'État *est suspensif* lorsqu'il est exercé par le conseiller élu ». D'autre part, contrairement à la règle de l'article 456 du Code de procédure civile, « l'appel des jugements des tribunaux *n'est pas suspensif*, lorsqu'il est interjeté par le préfet ».

880. — *Options.* — « Le conseiller élu dans plusieurs cantons est tenu de déclarer son option au préfet dans le mois qui suit les élections entre lesquelles il doit opter. A défaut d'option dans ce délai, le préfet, en conseil de préfecture et en séance publique, décide, par la voie du sort, à quel canton le conseiller appartiendra. Il est procédé de la même manière lorsqu'un citoyen a été élu à la fois membre du conseil général et membre d'un ou plusieurs conseils d'arrondissement » (L. 1833, art. 10 et 26).

881. — VI. Démissions. — La démission des fonctions de conseiller d'arrondissement peut être volontaire ou déclarée d'office. La loi ne contient aucune disposition relativement à la démission volontaire. Quant à la démission d'office, elle peut être déclarée dans les cas prévus par les articles suivants :

« Lorsqu'un membre du conseil d'arrondissement aura manqué à deux sessions consécutives, sans excuses légitimes ou empêchement admis par le conseil, il sera considéré comme démissionnaire, et il sera procédé à une nouvelle élection » (art. 7 et 26).

De même, tout membre d'un conseil d'arrondissement qui, « sans excuse valable, aura refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois, sera déclaré démissionnaire » (L. 7 juin 1873).

882. — VII. Durée du mandat. — « Les membres des conseils d'arrondissement sont élus pour six ans. Ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans. A la session qui suit la première élection, le conseil général divise en deux séries les cantons de chaque arrondissement. Il est procédé à un tirage au sort pour régler l'ordre de renouvellement entre les deux séries. Ce tirage est fait par le préfet, en conseil de préfecture et en séance publique » (L. 6 juill. 1833, art. 25).

Le mandat peut cesser avant le terme fixé par suite d'une dissolution.

« La dissolution des conseils d'arrondissement peut être prononcée par le président de la République. En ce cas, il est procédé à une nouvelle élection avant la session annuelle, et, au plus tard, dans le délai de trois mois à dater du jour de la dissolution » (L. 6 juill. 1852, art. 6).

883. — VIII. Vacances. — « En cas de vacance par option, décès, démission, perte des droits civils ou politiques, l'assemblée électorale qui doit pourvoir à la vacance sera réunie dans le délai de deux mois » (L. 1833,

art. 11 et 26). — « Toutefois, si le renouvellement légal de la série à laquelle appartient le siège vacant doit avoir lieu avant la prochaine session ordinaire du conseil d'arrondissement, l'élection partielle se fera à la même époque » (L. 14 avril 1892).

884. — IX. Fonctionnement. — *Sessions.* — Les conseils d'arrondissement ont, chaque année, une session ordinaire et autant de sessions extraordinaires que les besoins l'exigent. Mais, dans tous les cas, ils « ne peuvent se réunir s'ils n'ont été convoqués par le préfet, en vertu d'un décret du président de la République, qui détermine l'époque et la durée de la session (art. 27, § 1er).

885. — *Séances.* — Au jour indiqué pour la réunion du conseil d'arrondissement, le sous-préfet donne lecture du décret de convocation et déclare que la session est ouverte (art. 27, § 2). « A l'ouverture de chaque session, le plus âgé des membres présents du conseil d'arrondissement remplit les fonctions de président; le plus jeune remplit les fonctions de secrétaire. Il est procédé immédiatement à l'élection du président, des vice-présidents et des secrétaires. L'élection a lieu à la majorité absolue des suffrages. Si les deux premiers tours n'ont pas donné de résultat, il est procédé à un scrutin de ballottage entre les deux candidats qui ont obtenu le plus de voix. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est nommé » (L. 23 juill. 1870, art. 6 et 1er).

« Le conseil règle l'ordre de ses délibérations. Il peut, s'il le juge convenable, adopter un règlement intérieur » (art. 6 et 2, §§ 1er et 2).

« Le sous-préfet a entrée dans le conseil d'arrondissement; il est entendu quand il le demande, et assiste aux délibérations » (L. 1833, art. 27, § 5).

« Les séances du conseil ne sont pas publiques; il ne peut délibérer que si la moitié plus un des conseillers sont présents; les votes sont recueillis au scrutin secret toutes les fois que *quatre* des conseillers présents le réclament » (art. 28 et 13).

« Tout habitant ou contribuable du département a le droit de demander communication sans déplacement et de prendre copie des délibérations » (L. 1870, art. 6 et 3).

886. — *Actes illégaux.* — « Tout acte ou toute délibération d'un conseil d'arrondissement, relatifs à des objets qui ne sont pas légalement compris dans ses attributions, sont nuls et de nul effet. La nullité est prononcée par un décret du président de la République » (L. 1833, art. 28 et 14).

« Toute délibération prise hors de la réunion légale du conseil est nulle de droit. Le préfet, par un arrêté pris en conseil de préfecture, déclare la réunion illégale, prononce la nullité des actes, prend toutes les mesures nécessaires pour que l'assemblée se sépare immédiatement, et transmet son arrêté au procureur général du ressort pour l'exécution des lois et l'application, s'il y a lieu, des peines déterminées par l'article 258 du Code pénal. En cas de condamnation, les membres condamnés sont exclus du conseil, et inéligibles aux conseils de département et d'arrondissement pendant les trois années qui suivront la condamnation » (art. 28 et 15).

« Il est interdit à tout conseil d'arrondissement de se mettre en corres-

pondance avec un ou plusieurs conseils d'arrondissement ou de département. En cas d'infraction à cette disposition, le conseil sera suspendu par le préfet en attendant que le président de la République ait statué » (art. 28 et 16).

« Il est interdit à tout conseil d'arrondissement de faire ou de publier aucune proclamation ou adresse. En cas d'infraction à cette disposition, le préfet déclarera par arrêté que la session du conseil est suspendue ; il sera statué définitivement par décret » (art. 28 et 17).

« Dans les cas prévus par les deux articles précédents, le préfet transmettra son arrêté au procureur général du ressort pour l'exécution des lois, et l'application, s'il y a lieu, des peines déterminées par l'article 123 du Code pénal » (art. 28 et 18).

« Tout éditeur, imprimeur, journaliste ou autre, qui rendra publics les actes interdits au conseil d'arrondissement par les articles 15, 16, 17, sera passible des peines portées par l'article 123 du Code pénal » (art. 28 et 19).

## § 2. — Attributions des conseils d'arrondissement

887. — La principale attribution du conseil d'arrondissement est relative à l'intérêt général ; elle consiste à répartir les impôts directs de répartition entre les communes. En dehors de cette attribution, il se borne à émettre des avis ou à formuler des vœux relatifs à l'intérêt local.

888. — I. Répartition des impots directs. — « La session ordinaire du conseil d'arrondissement se divise en deux parties : la première précède et la seconde suit la session (d'août) du conseil général » (L. 10 mai 1838, art. 39).

« Dans la première partie de sa session, le conseil d'arrondissement délibère sur les réclamations auxquelles donnerait lieu la fixation du contingent de l'arrondissement dans les contributions directes. Il délibère également sur les demandes en réduction de contributions formées par les communes » (art. 40).

« Dans la seconde partie de sa session, le conseil d'arrondissement répartit entre les communes les contributions directes (art. 45). Il est tenu de se conformer, dans la répartition de l'impôt, aux décisions rendues par le conseil général sur les réclamations des communes. Faute par le conseil d'arrondissement de s'y être conformé, le préfet, en conseil de préfecture, établit la répartition d'après lesdites décisions. En ce cas, la somme dont la contribution de la commune déchargée se trouve réduite est répartie, au centime le franc, sur toutes les autres communes de l'arrondissement » (art. 46).

« Si le conseil d'arrondissement ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir arrêté la répartition des contributions directes, les mandements des contingents assignés à chaque commune seraient délivrés par le préfet, d'après les bases de la répartition précédente, sauf les modifications à apporter dans les contingents en exécution des lois » (art. 47).

889. — II. Avis. — Dans certains cas, l'administration *doit* demander

l'avis du conseil d'arrondissement, elle *peut* le demander dans tous les cas où elle le juge utile ; enfin le conseil *peut spontanément* le donner sur tous les objets intéressant l'arrondissement. Telle est la distinction qui ressort des articles ci-après :

« Le conseil d'arrondissement *donne son avis* : 1° sur les changements proposés à la circonscription du territoire de l'arrondissement, des cantons et des communes, et à la désignation de leurs chefs-lieux ; 2° sur le classement et la direction des chemins vicinaux de grande communication ; 3° sur l'établissement et la suppression ou le changement des foires et marchés ; 4° sur les réclamations élevées au sujet de la part contributive des communes respectives dans les travaux intéressant à la fois plusieurs communes ou les communes et le département ; et généralement sur tous les objets sur lesquels il est appelé à donner son avis en vertu des lois et règlements, ou *sur lesquels il serait consulté* par l'administration (art. 41).

« Le conseil d'arrondissement *peut donner son avis :* 1° sur les travaux de routes, de navigation et autres objets d'utilité publique qui intéressent l'arrondissement ; 2° sur le classement et la direction des routes départementales qui intéressent l'arrondissement ; 3° sur les acquisitions, aliénations, échanges, constructions et reconstructions des édifices et bâtiments destinés à la sous-préfecture, au tribunal de première instance, à la maison d'arrêt ou à d'autres services publics spéciaux à l'arrondissement, ainsi que sur les changements de destination de ces édifices ; 4° et généralement sur tous les objets sur lesquels le conseil général est appelé à délibérer, en tant qu'ils intéressent l'arrondissement » (art. 42).

890. — III. Vœux. — « Le conseil d'arrondissement peut adresser directement au préfet, par l'intermédiaire de son président, son opinion sur les besoins des différents services publics, *en ce qui touche l'arrondissement* » (art. 44).

### § 3. — Les arrondissements de Saint-Denis et de Sceaux

891. — I. Autorités administratives. — La ville de Paris n'a jamais eu d'administration d'arrondissement. Quant aux arrondissements de Saint-Denis et de Sceaux, ils ont eu longtemps, conformément à la règle commune, chacun un sous-préfet et un conseil d'arrondissement. La loi du 2 avril 1880 a supprimé ces sous-préfectures et disposé que les arrondissements de Saint-Denis et de Sceaux seraient administrés directement par le *préfet de la Seine ;* mais cette loi a maintenu les conseils d'arrondissement qui, depuis, doivent se réunir, lors de leurs sessions, à la préfecture de la Seine.

892. — II. Conseils d'arrondissement. — Ces conseils sont soumis, en ce qui concerne leur organisation et leurs attributions, aux mêmes règles que les autres conseils d'arrondissement.

# TITRE IV

## La commune.

---

## CHAPITRE PREMIER

### NOTIONS GÉNÉRALES

---

#### § 1er. — L'ASSOCIATION COMMUNALE

893. — I. ORIGINE DE LA COMMUNE. — La commune n'est pas, comme le département ou l'arrondissement, une création arbitraire du législateur ; elle est née de la nature même des choses. Partout où un certain nombre de familles se sont trouvées réunies sur une portion de territoire, des intérêts communs se sont formés. Pour gérer ces intérêts, il a fallu choisir des administrateurs. Aussi l'idée d'association communale apparaît-elle en tous lieux et en tous temps ; elle existait à l'époque romaine sous le nom de « municipe », au moyen âge sous celui de « commune », et plus tard sous celui de « communauté d'habitants ». La constitution du 3 septembre 1791 (tit. II, art. 8) la consacre en ces termes : « Les citoyens français, considérés sous le rapport des relations qui naissent de leur réunion dans les villes et dans certains arrondissements du territoire des campagnes, forment les *communes*. »

Néanmoins, le nom de commune ne fut pas tout d'abord généralement accepté, et il est à remarquer qu'il ne figure pas dans la loi du 28 pluviôse an VIII.

Il existe actuellement en France 36,160 communes fort inégales en superficie et en population. La plus petite compte une trentaine d'habitants et la plus grande (Paris) en compte près de trois millions.

894. — II. CARACTÈRES GÉNÉRAUX DE LA COMMUNE. — De même que l'État et le département, la commune est une *unité administrative* et une *personne morale*.

Comme *unité administrative*, elle est un organe de l'administration générale de l'État. A ce point de vue, l'autorité administrative communale ne saurait être indépendante de l'autorité centrale.

En tant que *personne morale*, la commune a été, au contraire, dotée de

libertés de plus en plus grandes, sans aller cependant jusqu'à l'indépendance absolue. Il a été indispensable de maintenir un certain contrôle du pouvoir central pour ménager, dans l'intérêt même de l'État, les ressources communales présentes ou futures. Les communes ont donc dû rester soumises à la tutelle administrative pour les actes les plus importants de leur existence civile.

895. — III. Les sections de commune. — La commune n'est pas la seule personne morale que nous trouvions en bas de l'échelle des circonscriptions administratives. Au sein d'un grand nombre de communes, il existe des hameaux, des villages qui ont des droits de propriété ou d'usage distincts de ceux qui appartiennent aux communes elles-mêmes. Ces villages ou hameaux forment alors des *sections de commune* ayant une personnalité propre, distincte de celle de la commune dont elles font partie. Cependant les sections de commune n'ont pas d'administration qui leur soit propre; elles ne forment pas des unités administratives; elles sont absorbées dans l'unité communale.

## § 2. — La circonscription communale

896. — I. Délimitation. — Le seul texte législatif qui existe sur cette matière est l'article 8 du décret de l'Assemblée constituante des 19-20 avril 1790, qui porte que les « limites contestées entre les communes seront réglées par les administrations de district ». Depuis la loi du 28 pluviôse an VIII, ce sont les préfets qui ont hérité de cette attribution.

L'ordonnance du 3 octobre 1821 (art. 3) n'a fait que consacrer cette compétence en déclarant qu'il appartient au préfet de statuer, après avis du sous-préfet et du directeur des contributions directes, sur les contestations relatives aux délimitations entre les communes. Si la contestation intéresse deux départements, il est statué par décret, après avis des préfets et des conseils municipaux intéressés.

897. — II. Changement de nom des communes. — Le changement du nom d'une commune a toujours une certaine gravité : il efface des traditions anciennes et rend plus difficiles les recherches qu'il y a lieu de faire dans l'intérêt de l'état civil des citoyens. Ces considérations suffisent pour montrer qu'il y aurait danger à laisser aux communes la faculté de changer arbitrairement leur nom. D'autre part, le nom d'une commune, consacré par un usage immémorial, constitue une sorte de propriété, et l'initiative de la modification doit être attribuée à la commune elle-même. Tenant compte de ces intérêts divers, la loi municipale dispose : « Le changement de nom d'une commune est décidé par décret du président de la République, sur la demande du conseil municipal, le conseil général consulté et le Conseil d'État entendu » (art. 2).

898. — III. Modifications territoriales. — Respectant l'individualité traditionnelle des communes, l'Assemblée constituante s'était bornée à prendre pour base de son organisation municipale les anciennes circonscriptions des villes, bourgs, paroisses ou communautés de campagnes ;

mais il n'entrait pas dans son esprit que ces circonscriptions dussent être immuables. Le temps apporte, en effet, dans la vie des sociétés, des modifications incessantes; les centres du commerce et de l'industrie se déplacent, la population s'accroît, les relations s'affaiblissent. Par suite de ces diverses circonstances, il peut devenir nécessaire soit de changer le chef-lieu de la commune, soit de distraire une section de la commune pour la joindre à une autre commune ou en former une commune séparée.

899. — *Formalités préalables.* — Il importe tout d'abord de constater l'utilité de la modification territoriale. Cette constatation est faite par le procédé administratif ordinaire de l'enquête *de commodo et incommodo*.

« Toutes les fois qu'il s'agit de transférer le chef-lieu d'une commune (1), de réunir plusieurs communes en une seule, ou de distraire une section d'une commune, soit pour la réunir à une autre, soit pour l'ériger en commune séparée, le préfet prescrit dans les communes intéressées une enquête sur le projet en lui-même et sur ses conditions. Le préfet devra ordonner cette enquête lorsqu'il aura été saisi d'une demande à cet effet, soit par le conseil municipal de l'une des communes intéressées, soit par le tiers des électeurs inscrits de la commune ou de la section en question. Il pourra aussi l'ordonner d'office. Après cette enquête, les conseils municipaux et les conseils d'arrondissement donnent leur avis et la proposition est soumise au conseil général » (L. 1884, art. 3).

« Si le projet concerne une section de commune, un arrêté du préfet décidera la création d'une *commission syndicale* pour cette section, ou pour la section du chef-lieu, si les représentants de la première sont en majorité dans le conseil municipal, et déterminera le nombre des membres de cette commission » (art. 4, § 1er).

La loi ne prévoit pas le cas où les fractions seraient représentées chacune par un nombre égal de conseillers municipaux. Il conviendrait alors d'instituer une commission spéciale pour chaque fraction.

Comment sont nommés les membres de ces commissions? Aux termes de l'article 4, § 2, de la loi municipale, « ils sont élus par les électeurs *domiciliés* dans la section ». Les électeurs inscrits sur les listes d'une commune sans y avoir leur domicile se trouvent, d'après le texte formel de la loi, exclus du droit de participer à l'élection de la commission syndicale.

Les règles à suivre, soit pour les élections, soit pour le jugement des réclamations auxquelles ces élections peuvent donner lieu, sont les mêmes que pour les élections des conseils municipaux (Circ. int., 15 mai 1884).

900. — *Création de communes.* — L'existence de petites communes, privées de population et de ressources, est un obstacle aux améliorations locales. Aussi l'Assemblée constituante, dans son instruction des 19-20 août 1790, engageait-elle les corps administratifs à provoquer, par tous les moyens en leur pouvoir, les réunions de communes. Pour le même motif,

(1) Bien que la loi n'ait pas défini le chef-lieu, il se trouve nécessairement au lieu où la mairie est située et où doit siéger le conseil municipal (C. d'Ét., 9 déc. 1898).

les créations de nouvelles communes ne doivent être autorisées que dans le cas d'impérieuse nécessité. En vue de rendre plus difficiles les divisions de communes, la loi de 1884 exige dans ce cas l'intervention du législateur : « il ne peut être procédé à l'érection d'une commune nouvelle qu'en vertu d'une loi, après avis du conseil général et le Conseil d'État entendu » (art. 5). Le ministre de l'intérieur a parfois rejeté sans l'intervention du Conseil d'État, les demandes formées par les habitants de sections de communes tendant à obtenir que ces sections soient érigées, par le pouvoir législatif, en communes distinctes. Les intéressés ont été déclarés non recevables à poursuivre l'annulation, pour vices de formes, de ces décisions, parce que les actes du Gouvernement concernant les rapports avec le Parlement ne sont pas susceptibles de recours par la voie contentieuse (C. d'Ét., 13 nov. 1896, *supra*, nos 270 et s.).

901. — *Autres modifications.* — « Les autres modifications à la circonscription territoriale des communes, les suppressions et les réunions de deux ou de plusieurs communes, la désignation des nouveaux chefs-lieux sont réglées de la manière suivante : Si les changements proposés modifient la circonscription du département, d'un arrondissement ou d'un canton, il est statué par une loi, les conseils généraux et le Conseil d'État entendus. Dans tous les autres cas, il est statué par un décret rendu en Conseil d'État, les conseils généraux entendus. — Néanmoins, le conseil général statue définitivement, s'il approuve le projet, lorsque les communes ou sections sont situées dans le même canton et que la modification projetée réunit, quant au fond et quant aux conditions de la réalisation, l'adhésion des conseils municipaux et des commissions syndicales intéressées » (art. 6).

902. — IV. Effets des modifications territoriales. — Les modifications territoriales des communes entraînent toujours le règlement de questions accessoires : questions de propriété ou de jouissance de biens appartenant aux communes ou sections de communes réunies ou séparées, répartition des dettes et des créances, dénominations des communes nouvelles, etc. La loi détermine le mode de règlement de ces diverses questions.

903. — *Effets quant aux biens.* — « La commune réunie à une autre commune conserve la propriété des biens qui lui appartenaient. Les habitants de cette commune conservent la jouissance de ceux de ces mêmes biens dont les fruits sont perçus en nature. Il en est de même de la section réunie à une autre commune pour les biens qui lui appartenaient exclusivement. Les édifices et autres immeubles servant à un usage public et situés sur le territoire de la commune ou de la section de commune réunie à une autre commune, ou de la section érigée en commune séparée, deviennent la propriété de la commune à laquelle est faite la réunion, ou de la nouvelle commune. Les actes qui prononcent des réunions ou des distractions de communes en déterminent expressément toutes les autres conditions. En cas de division, la commune ou la section de commune réunie à une autre commune ou érigée en commune séparée reprend la propriété de tous les biens qu'elle avait apportés » (art. 7).

La loi fait une double distinction : elle distingue, d'une part, au point de vue de la propriété, si les biens sont ou ne sont pas affectés à un usage public, et, d'autre part, au point de vue de la jouissance, si les fruits sont ou ne sont pas perçus en nature.

Les *biens affectés à un usage public* suivent toujours le sort du territoire sur lequel ils sont situés ; ils deviennent la propriété de la commune entière à laquelle ce territoire est annexé, avec la réserve qu'ils restent affectés à l'usage public. Ce transfert de propriété n'est d'ailleurs pas irrévocable. La commune ou fraction de commune à laquelle ils appartenaient originairement les reprendrait si plus tard elle était érigée en commune distincte ou annexée à une autre commune.

Les *biens non affectés à un usage public* demeurent, au contraire, la propriété de la commune ou section de commune à laquelle ils appartenaient au moment de la réunion. Il se forme, par suite, dans la nouvelle commune, deux sections conservant chacune la propriété des biens qu'elle a apportés.

La jouissance des *biens dont les fruits sont perçus en nature* continue à appartenir aux habitants de la commune ou section de commune propriétaire à l'exclusion des habitants de l'autre commune. La loi ne contenant pas de règle semblable pour les *biens dont les fruits sont perçus en argent*, on doit en conclure que les revenus de ces biens tombent dans la caisse communale où ils sont confondus avec les autres revenus communaux pour être employés aux dépenses de la commune.

904. — *Effets quant aux noms des communes.* — « Les dénominations nouvelles qui résultent soit d'un changement de chef-lieu, soit de la création d'une commune nouvelle, sont fixées par les autorités compétentes pour prendre ces décisions » (art. 8).

Dans les deux cas prévus par cet article, la dénomination nouvelle est fixée, suivant les distinctions établies plus haut, soit par la loi, soit par un décret en Conseil d'État, soit même par une décision du conseil général. Mais, dans les autres hypothèses, il semble qu'il faut appliquer la règle générale posée par l'article 2 d'après lequel l'initiative du changement doit émaner du conseil municipal.

905. — *Effets quant à l'administration.* — Les changements de circonscription des communes modifient la composition du corps électoral et font naître des intérêts nouveaux qui peuvent n'être pas représentés au sein du conseil municipal. Pour mettre la représentation en harmonie avec les circonscriptions nouvelles, la loi dispose que « dans tous les cas de réunion ou de fractionnement des communes, les conseils municipaux sont dissous de plein droit, et qu'il est procédé immédiatement à des élections nouvelles » (art. 9).

906. — V. Contentieux territorial. — Les arrêtés préfectoraux opérant la délimitation administrative des communes ainsi que les actes portant modification des circonscriptions communales sont des actes de puissance publique qui ne peuvent en principe faire l'objet d'un recours par la voie contentieuse (C. d'Ét., 15 juillet 1887). Mais, lorsqu'il y a violation des formes ou de la loi, le recours pour excès de pouvoir est ouvert, à

moins que l'acte n'émane de l'autorité législative, et le Conseil d'État admet que, dans ce cas, le recours peut être exercé par les conseils municipaux intéressés, nonobstant la disposition de l'article 9 de la loi de 1884 qui déclare les conseils dissous de plein droit (C. d'Ét., 18 mai 1888).

Il est possible qu'à l'occasion d'un litige existant, il y ait lieu d'interpréter un acte portant délimitation ou modification de circonscriptions territoriales. Dans ce cas, on appliquera les règles que nous avons exposées ci-dessus (nos 426 et s.). L'interprétation sera donnée par le Conseil d'État, si l'acte est une loi ou un décret ; elle sera donnée par le conseil général, sauf recours au Conseil d'État, si l'acte à interpréter émane du conseil général ; enfin, s'il s'agit d'un arrêté préfectoral, l'interprétation sera donnée par le préfet, sauf recours au ministre et au Conseil d'État ou même sauf recours au Conseil d'État *omisso medio*.

---

## CHAPITRE II

### LE CORPS MUNICIPAL

---

907. — Division. — « Le corps municipal de chaque commune se compose du conseil municipal, du maire et d'un ou plusieurs adjoints » (L. 5 avril 1884, art. 1er).

Nous traiterons, dans une première section, de l'organisation des conseils municipaux ; dans une seconde section, des attributions de ces conseils, et, dans une troisième, des maires et adjoints.

### SECTION PREMIÈRE. — **Organisation des conseils municipaux.**

#### § 1er. — Formation des conseils municipaux

908. — I. Composition du conseil municipal. — « Le conseil municipal se compose de 10 membres dans les communes de 500 habitants et au-dessous ;

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| De 12 dans celles de | 501 à | 1,500 | | De 27 dans celles de | 10,001 à | 30,000 | |
| De 16 — — | 1,501 | 2,500 | | De 30 — — | 30,001 | 40,000 | |
| De 21 — — | 2,501 | 3,500 | | De 32 — — | 40,001 | 50,000 | |
| De 23 — — | 3,501 | 10,000 | | De 34 — — | 50,001 | 60,000 | |

De 36 dans celles de 60,001 et au-dessus.

« Dans les villes divisées en plusieurs mairies, le nombre des conseillers sera augmenté de trois par mairie » (art. 10). Cette dernière disposition ne peut s'appliquer qu'à la ville de Lyon, puisque, — sauf Paris

dont l'organisation municipale a été réservée lors du vote de la loi générale, — Lyon est la seule ville de France qui soit divisée en plusieurs mairies. Son conseil municipal se trouve ainsi porté à 54 membres.

La population de la commune est déterminée par le recensement officiel opéré tous les cinq ans (1). L'accroissement ou la diminution du nombre d'habitants ne donne pas lieu immédiatement à une modification du nombre des membres du conseil municipal, pour le mettre en rapport avec la population telle qu'elle résulte des nouveaux tableaux officiels. Ce nombre reste invariable jusqu'au renouvellement intégral du conseil (C. d'Ét., 9 janv. 1874).

909. — II. Mode de scrutin. — En principe, l'élection des membres du conseil municipal a lieu au scrutin de liste pour toute la commune (art. 11, § 1er), c'est-à-dire que chaque électeur a le droit d'inscrire sur son bulletin de vote une liste de noms égale au nombre des conseillers à élire pour toute la commune. Cependant, il est possible qu'une partie de la population de la commune ait des intérêts contraires à ceux d'une autre partie. Afin d'assurer à cette fraction de commune une représentation propre dans le sein de l'assemblée communale, toutes les lois d'organisation municipale, depuis celle de 1831, ont autorisé la division des communes en *sections électorales* appelées à nommer un certain nombre de conseillers.

910. — III. Sectionnement. — La loi de 1855 avait confié aux préfets en conseil de préfecture le soin d'opérer le sectionnement des communes lorsqu'ils le jugeraient nécessaire; mais il arriva souvent que les préfets consultèrent l'intérêt des candidats plutôt que celui des sections, et les abus auxquels l'exercice de ce droit avait donné lieu amenèrent l'Assemblée nationale élue en 1871 à en investir les conseils généraux, d'abord par la loi du 14 avril 1871 (art. 3), puis par la loi du 10 août 1871 (art. 43). Toutefois, les conditions du sectionnement n'étaient qu'imparfaitement réglées; le conseil général pouvait sectionner à sa guise, sans tenir compte d'aucune condition topographique ou numérique. La loi de 1884 a soumis le sectionnement à des conditions plus rigoureuses.

911. — *Conditions du sectionnement.* — « La commune peut être divisée en sections électorales, dont chacune élit un nombre de conseillers proportionné au chiffre des électeurs inscrits, mais seulement dans les deux cas suivants :

« 1° Quand elle se compose de *plusieurs agglomérations d'habitants distinctes et séparées ;* dans ce cas, aucune section ne peut avoir moins de deux conseillers à élire. » Il ne faut pas, en effet, que le sectionnement offre le moyen de transformer le scrutin de liste en scrutin uninominal.

« 2° Quand la *population agglomérée de la commune est supérieure à 10,000 habitants.* » Les différentes parties d'une ville peuvent avoir, en effet, des intérêts opposés; mais l'opposition d'intérêts sera généralement

(1) On doit prendre ici pour base la *population normale*, c'est-à-dire la population de la commune, déduction faite de certaines catégories de population comptées à part et dont l'énumération est donnée dans chaque décret ordonnant le dénombrement quinquennal (prisons, garnison, asiles d'aliénés, hospices, lycées et collèges, etc.).

moins grande que lorsqu'il s'agit d'agglomérations séparées ; aussi, pour ce motif « aucune de ses sections ne peut avoir moins de quatre conseillers à élire ». De plus, pour empêcher les sectionnements arbitraires, si la ville comprend plusieurs cantons ou arrondissements, « la section ne peut être formée de fractions de territoire appartenant à des cantons ou à des arrondissements municipaux différents » (L. 1884, art. 11).

Dans le même but, la loi édicte deux autres dispositions. D'une part, « les fractions du territoire ayant des biens propres ne peuvent être divisées entre plusieurs sections électorales ». D'autre part, « dans tous les cas où le sectionnement est autorisé, chaque section doit être composée de territoires contigus » *(Ib.)*.

912. — *Procédure du sectionnement.* — « Le sectionnement est fait par le conseil général, sur l'*initiative* soit de l'un de ses membres, soit du préfet, soit du conseil municipal ou d'électeurs de la commune intéressée. — Aucune décision en matière de sectionnement ne peut être prise qu'après avoir été demandée avant la session d'avril ou au cours de cette session, au plus tard. Dans l'intervalle entre la session d'avril et la session d'août, une enquête est ouverte à la mairie de la commune intéressée et le conseil municipal est consulté par les soins du préfet. — Chaque année, ces formalités étant observées, le conseil général, dans sa session d'août, *prononce* sur les projets dont il est saisi. Les sectionnements ainsi opérés subsistent jusqu'à une nouvelle décision. Le tableau de ces opérations est dressé chaque année par le conseil général dans sa session d'août. Ce tableau sert pour les élections intégrales à faire dans l'année. Il est *publié* dans les communes intéressées avant la convocation des électeurs, par les soins du préfet, qui détermine, d'après le chiffre des électeurs inscrits dans chaque section, le nombre des conseillers que la loi lui attribue. Le sectionnement, adopté par le conseil général, sera représenté par un *plan* déposé à la préfecture et à la mairie de la commune intéressée. Tout électeur pourra le consulter et en prendre copie. Avis de ce dernier dépôt sera donné aux intéressés par voie d'affiche à la porte de la mairie. — Dans les colonies régies par la présente loi, toute demande ou proposition de sectionnement doit être faite au moins trois mois avant l'ouverture de la session ordinaire du conseil général. Elle est instruite par les soins du directeur de l'intérieur dans les formes indiquées ci-dessus. Les demandes et propositions, délibérations de conseils municipaux et procès-verbaux d'enquête sont remis au conseil général à l'ouverture de la session » (art. 12).

913. — *Recours contre le sectionnement.* — Nous avons vu ci-dessus (n° 801) que les délibérations du conseil général relatives au sectionnement des communes sont au nombre de celles qui tombent sous l'application de l'article 47 de la loi du 10 août 1871, et, par suite, deviennent exécutoires si, dans le délai de vingt jours à partir de la clôture de la session, le préfet n'en a pas demandé l'annulation pour excès de pouvoir ou pour violation d'une disposition de la loi ou d'un règlement d'administration publique. Mais ce recours, purement administratif, n'est pas aux mains des particuliers. Si le préfet ne l'exerce pas, les citoyens n'auront-ils aucun moyen de faire annuler un sectionnement irrégulier ?

Des électeurs ont parfois attaqué devant le Conseil d'État par la voie contentieuse du recours pour excès de pouvoir les sectionnements qu'ils prétendaient faits en violation des prescriptions légales; mais ces recours ont été déclarés irrecevables par le motif que, en dehors de toute élection, les électeurs n'avaient pas d'intérêt direct et personnel à critiquer le sectionnement. D'après la jurisprudence, c'est devant le conseil de préfecture, juge de la validité des élections municipales, que, sous forme de protestations contre les opérations électorales, les électeurs peuvent se prévaloir des moyens invoqués contre le sectionnement (C. d'Ét., 8 août 1888).

914. — IV. Conditions d'éligibilité. — « Sont éligibles au conseil municipal, sauf les restrictions portées au dernier paragraphe du présent article et aux deux articles suivants, tous les électeurs de la commune et les citoyens inscrits au rôle des contributions directes ou justifiant qu'ils devaient y être inscrits au 1er janvier de l'année de l'élection, âgés de 25 ans accomplis. Toutefois, le nombre des conseillers qui ne résident pas dans la commune au moment de l'élection ne peut excéder le quart des membres du conseil. S'il dépasse ce chiffre, la préférence est déterminée suivant les règles posées à l'article 49 » (art. 31, §§ 1 et 2).

Lors de la discussion de la loi, le rapporteur à la Chambre des députés a déclaré que par « électeur de la commune », il faut entendre non seulement les citoyens qui *peuvent être inscrits d'office* sur les listes électorales de la commune, mais encore les contribuables ou membres de la famille de contribuables qui, ne résidant pas dans la commune, *sont inscrits en vertu d'une déclaration* faite par eux conformément au § 3-2b de l'article 14. Les mots : « citoyens inscrits au rôle des contributions directes, etc. » ne se référeraient donc qu'aux contribuables qui ne résident pas dans la commune et n'ont pas fait la déclaration exigée pour y être électeurs. Cependant, la question s'étant posée de savoir si les *électeurs* qui ne résident pas dans la commune devaient être placés sur la même ligne que les *contribuables* non résidents et compter dans le quart réservé aux *forains*, le Conseil d'État s'est prononcé pour l'affirmative (C. d'Ét., 17 mai 1889). Le texte est, en effet, formel, bien qu'il soit en contradiction avec la déclaration du rapporteur à la Chambre des députés.

A défaut de résidence dans la commune, le paiement de l'impôt est la condition de l'éligibilité. D'où il suit que l'usufruitier étant seul tenu de l'impôt, le nu-propriétaire d'un immeuble dans une commune où il n'habite pas n'est pas éligible (C. d'Ét., 16 décembre 1893).

915. — V. Cas d'incapacité. — Ces cas sont prévus par l'article 32 de la loi de 1884 : « Ne peuvent être conseillers municipaux : 1° les individus privés du droit électoral; 2° ceux qui sont pourvus d'un conseil judiciaire; 3° ceux qui sont dispensés de subvenir aux charges communales et ceux qui sont secourus par les bureaux de bienfaisance. » Ces deux derniers cas d'incapacité sont fondés sur le même motif : l'homme dont l'état d'indigence est constaté par l'exemption de charges ou par l'attribution de secours n'a pas l'indépendance nécessaire pour faire partie du conseil municipal. Mais, dans le premier cas, il ne suffit pas d'avoir été omis au

rôle, il faut qu'il soit intervenu une décision du conseil municipal qui dispense de supporter les charges communales à titre d'indigent, conformément à l'article 19 de la loi du 21 avril 1832 (C. d'Ét., 26 mars 1856). En outre, il faut qu'il s'agisse de charges exclusivement *communales*, comme les prestations en nature, les logements militaires, etc. Dans le second cas, il n'y a pas à rechercher si, dans un temps plus ou moins lointain, on a été secouru, il faut être inscrit sur la liste des indigents secourus par le bureau de bienfaisance au moment de l'élection. — « 4° Les domestiques attachés exclusivement à la personne. » Il ne suffit pas d'être domestique, dans le sens large du mot, pour être inéligible; il faut être attaché à la personne d'un maître, et la loi ajoute le mot « *exclusivement* » pour indiquer que l'incapacité doit être entendue dans un sens restrictif. Ainsi, n'ont jamais été considérés comme domestiques attachés à la personne : les régisseurs, intendants, contremaîtres, précepteurs, secrétaires, bibliothécaires, fermiers ou métayers, commis aux écritures, etc.

916. — VI. Cas d'inéligibilité. — A la différence des cas d'incapacité dont nous venons de parler, les cas d'inéligibilité n'entraînent aucune idée de déchéance ou d'infériorité. L'inéligibilité est absolue ou relative.

917. — *Inéligibilité absolue.* — « Ne sont pas éligibles les militaires et employés des armées de terre et de mer en activité de service » (art. 31, § 3). Le législateur a jugé utile de tenir l'élément militaire en dehors de toutes les compétitions électorales.

Rappelons, en outre, que l'article 3 de la loi du 7 juin 1873 déclare inéligibles pendant un an les conseillers municipaux déclarés démissionnaires pour avoir, sans excuse valable, refusé de remplir une fonction qui leur est dévolue par la loi (V. *supra*, n° 755).

918. — *Inéligibilité relative.* — « Ne sont pas éligibles dans le ressort où ils exercent leurs fonctions :

1° Les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux, conseillers de préfecture; et, dans les colonies régies par la présente loi, les gouverneurs, directeurs de l'intérieur et les membres du conseil privé ; 2° les commissaires et agents de police ; 3° les magistrats des cours d'appel et des tribunaux de première instance, à l'exception des juges suppléants auxquels l'instruction n'est pas confiée; 4° les juges de paix titulaires; 5° les comptables des deniers communaux et les entrepreneurs de services municipaux (1) ; 6° les instituteurs publics; 7° les employés de préfecture et de sous-préfecture; 8° les ingénieurs et les conducteurs des ponts et chaussées chargés du service de la voirie urbaine et vicinale et les agents voyers ; 9° les ministres en exercice d'un culte légalement reconnu ; 10° les agents salariés de la commune, parmi lesquels ne sont pas compris ceux

(1) Les entrepreneurs de *services communaux* ne doivent pas être confondus avec les entrepreneurs de *travaux communaux*. Les premiers sont les entrepreneurs qui ont des rapports constants et journaliers d'intérêt avec la commune, comme les entrepreneurs de l'éclairage, du balayage, le fermier de l'octroi, etc.; les seconds ont les adjudicataires d'un travail déterminé, comme la construction d'une église, d'une maison d'école, d'une halle, etc. Ces derniers ne sont pas inéligibles (C. d'Ét., 4 nov. 1881).

qui, étant fonctionnaires publics ou exerçant une profession indépendante, ne recoivent une indemnité de la commune qu'à raison des services qu'ils lui rendent dans l'exercice de cette profession » (L. 1884, art. 33).

Les *agents salariés de la commune* sont les employés communaux recevant directement un salaire sur les fonds du budget municipal, comme le secrétaire et les employés de la mairie, le bibliothécaire-archiviste de la ville. La jurisprudence tendait à considérer comme agents salariés les médecins, notaires, avoués, avocats qui prêtent à la commune, moyennant les honoraires d'usage, le concours de leur profession. C'est afin d'écarter cette interprétation que le législateur excepte de la règle qu'il vient de poser les citoyens exerçant des professions indépendantes et même les fonctionnaires de l'État ou du département qui reçoivent des allocations sur le budget municipal, comme les agents des postes ou des télégraphes.

919. — VII. Cas d'incompatibilité. — L'incompatibilité est également absolue ou relative.

920. — *Incompatibilité absolue.* — « Les fonctions de conseiller municipal sont incompatibles avec celles : 1° de préfet, de sous-préfet et de secrétaire général de préfecture ; 2° de commissaire et d'agent de police ; 3° de gouverneur, directeur de l'intérieur et de membre du conseil privé dans les colonies. Les fonctionnaires désignés au présent article qui seraient élus membres d'un conseil municipal auront, à partir de la proclamation du résultat du scrutin, un délai de dix jours pour opter entre l'acceptation du mandat et la conservation de leur emploi. A défaut de déclaration adressée dans ce délai à leurs supérieurs hiérarchiques, ils seront réputés avoir opté pour la conservation dudit emploi » (art. 34).

« Nul ne peut être membre de plusieurs conseils municipaux. Un délai de dix jours, à partir de la proclamation du résultat du scrutin, est accordé au conseiller municipal nommé dans plusieurs communes pour faire sa déclaration d'option. Cette déclaration est adressée aux préfets des départements intéressés. Si, dans ce délai, le conseiller élu n'a pas fait connaître son option, il fait partie de droit du conseil de la commune où le nombre des électeurs est le moins élevé » (art. 35, §§ 1-3).

Pendant les délais d'option, le conseiller élu dans plusieurs communes ne peut légalement exercer ses fonctions dans ces communes (C. d'Ét., 2 fév. 1889).

921. — *Incompatibilité relative.* — « Dans les communes de 501 habitants et au-dessus, les ascendants et les descendants, les frères et les alliés au même degré ne peuvent être simultanément membres du même conseil municipal » (art. 35, § 4). — Il y aurait en effet de graves inconvénients à ce que le conseil municipal pût être constitué de membres d'une même famille. Toutefois, l'application de cette règle dans les petites communes, eût souvent rendu impossible le recrutement du conseil municipal, et, depuis la loi du 21 mars 1831, il a été fait exception pour les communes ne comptant pas plus de 500 habitants. « L'article 49 est applicable aux cas prévus par le précédent paragraphe » (art. 35, § 5). En conséquence, lorsque des parents ou alliés au degré prohibé sont élus au même conseil municipal, l'ordre de préférence est déterminé, même quand la commune

est divisée en sections électorales : 1° entre parents ou alliés élus à des dates différentes, par la date la plus ancienne des nominations ; 2° entre parents ou alliés élus le même jour, par le plus grand nombre de suffrages obtenus ; 3° à égalité de voix, par la priorité d'âge.

Au point de vue de la parenté, il n'y a pas à distinguer entre la consanguinité et l'utérinité. En ce qui concerne l'alliance, on s'est demandé : 1° si l'alliance entre beaux-frères subsiste après le décès de la femme qui l'a créée ; 2° si elle subsiste entre un beau-père et son beau-fils après le décès de la femme qui l'a produite. Le Conseil d'État décide qu'il y a là une question préjudicielle qui doit être renvoyée aux tribunaux civils.

Quant à la question de savoir s'il y a alliance entre les maris de deux sœurs, le Conseil d'État la tranche lui-même par la négative à la suite de nombreux arrêts de la Cour de cassation (C. d'Ét., 27 fév. 1885).

922. — VIII. Contentieux des élections. — Nous avons traité plus haut de l'électorat (n° 61) et de la forme des élections au conseil municipal (nos 95 et s.) : il nous reste à traiter du contentieux de ces élections.

Les opérations électorales peuvent être l'objet d un recours, soit de la part des particuliers, soit de la part du préfet.

923. — *Recours des particuliers.* — *Tout électeur* et *tout éligible* a le droit d'arguer de nullité les opérations électorales de la commune » (art. 37, § 1er). — Toutefois, il faut avoir un intérêt dans les opérations électorales pour pouvoir en demander la nullité et, par conséquent, le droit de réclamer doit être réservé exclusivement à ceux qui sont électeurs ou éligibles dans la commune, sans distinguer suivant que la commune est ou non divisée en sections électorales.

« Les réclamations doivent être consignées au procès-verbal, sinon être déposées, à peine de nullité, dans les cinq jours qui suivent le jour de l'élection, au secrétariat de la mairie, ou à la sous-préfecture, ou à la préfecture. Elles sont immédiatement adressées au préfet, et enregistrées par ses soins au greffe du conseil de préfecture » (art. 37, § 2). — Le point de départ du délai de la réclamation court non du jour de l'élection, mais du jour où a été effectué le dépouillement et où a été faite la proclamation des élus (C. d'Ét., 17 déc. 1892).

924. — *Recours du préfet.* — « Le *préfet*, s'il estime que les conditions et les formes légalement prescrites n'ont pas été remplies, peut également, dans le délai de quinzaine à dater de la réception du procès-verbal, déférer les opérations électorales au conseil de préfecture » (art. 37, § 2). Le recours du préfet diffère à deux points de vue de ceux des particuliers : 1° il peut être formé dans un délai plus long, parce que le préfet, recevant à la fois tous les procès-verbaux des élections, doit avoir le temps nécessaire pour les examiner ; 2° il ne peut porter que sur l'inobservation des *conditions* et des *formes légalement prescrites*. Ainsi le recours du préfet est recevable, s'il relève soit des faits d'incapacité, d'inéligibilité ou d'incompatibilité, soit des griefs relatifs à la forme des assemblées électorales, au vote des électeurs, au dépouillement du scrutin, à l'attribution des bulletins. Ce sont là, en effet, des conditions et des formes prescrites par la loi. Mais le préfet ne pourrait pas invoquer un des faits qu'on dé-

signe sous le nom de manœuvres électorales, corruption, pression, intimidation, etc. (C. d'Ét., 5 juill. 1889).

925. — *Instruction des recours.* — « Dans l'un et l'autre cas, le préfet donne immédiatement connaissance de la réclamation, par la voie administrative, aux conseillers dont l'élection est contestée, les prévenant qu'ils ont cinq jours pour tout délai, à l'effet de déposer leurs défenses au secrétariat de la mairie, de la sous-préfecture ou de la préfecture et de faire connaître s'ils entendent user du droit de présenter des observations orales. Il est donné récépissé soit des réclamations, soit des défenses » (art. 37, §§ 4 et 5). — Cette disposition n'a d'autre but que de permettre au conseil de préfecture de statuer à l'expiration des cinq jours; elle ne s'oppose pas à ce que les conseillers dont l'élection est contestée fassent connaître leur intention de présenter des observations orales tant que le conseil de préfecture n'a pas statué (C. d'Ét., 27 mai 1898).

La procédure contentieuse est engagée lorsque les notifications et communications destinées à provoquer les défenses ont été faites et que le dossier est parvenu au conseil de préfecture. Elle suit alors son cours conformément aux règles ordinaires de l'instruction (L. 22 juill. 1889, art. 44. V. *supra*, n° 735).

926. — *Décision du conseil de préfecture.* — « Le conseil de préfecture statue, sauf recours au Conseil d'État. Il prononce sa décision dans le délai d'un mois à compter de l'enregistrement des pièces au greffe de la préfecture, et le préfet la fait notifier dans la huitaine de sa date. En cas de renouvellement général, le délai est porté à deux mois. S'il intervient une décision ordonnant une preuve, le conseil de préfecture doit statuer définitivement dans le mois à partir de cette décision. Les délais ci-dessus fixés ne commencent à courir, dans le cas prévu à l'article 39, que du jour où le jugement sur la question préjudicielle est devenu définitif. Faute par le conseil de préfecture d'avoir statué dans les délais ci-dessus fixés, la réclamation est considérée comme rejetée. Le conseil de préfecture est dessaisi; le préfet en informe la partie intéressée, qui peut porter sa réclamation devant le Conseil d'État. Le recours est notifié dans les cinq jours au secrétariat de la préfecture par le requérant » (art. 38).

Ces règles diffèrent à trois points de vue de celles qui sont édictées par la loi du 22 juin 1833, en matière d'élections au conseil d'arrondissement (V. *supra*, n° 869) : 1° le délai imparti au conseil de préfecture pour statuer court, non de la réception des pièces à la préfecture, mais de l'enregistrement au greffe du conseil de préfecture; 2° le délai est porté à deux mois, en cas de renouvellement général des conseils municipaux, tandis qu'il est uniformément d'un mois pour les conseils d'arrondissement; 3° le délai peut être prorogé si le conseil de préfecture a rendu une première décision ordonnant une preuve ou renvoyé une question préjudicielle à l'autorité judiciaire. La prorogation n'a pas lieu en matière d'élections au conseil d'arrondissement.

927. — *Questions préjudicielles.* — « Dans tous les cas où une réclamation formée en vertu de la présente loi, implique la solution préjudicielle d'une question d'état, le conseil de préfecture renvoie les parties à

se pourvoir devant les juges compétents, et la partie doit justifier de ses diligences dans le délai de quinzaine ; à défaut de cette justification, il sera passé outre, et la décision du conseil de préfecture devra intervenir dans le mois à partir de l'expiration de ce délai de quinzaine » (art. 39).

Remarquons d'abord que les questions d'état dont il s'agit ici sont celles concernant exclusivement le candidat élu, et non point celles qui concernent les électeurs ayant pris part à l'élection ; ces dernières sont tranchées par les tribunaux civils lors de la revision des listes électorales (C. d'Ét., 28 juin 1889).

D'autre part, il ne faut pas perdre de vue que toutes les *questions d'éligibilité* ou *d'incompatibilité* doivent être portées devant le juge de l'élection qui est chargé de les trancher, sous la seule réserve de renvoyer aux tribunaux judiciaires les questions d'état dont l'éligibilité peut dépendre. Le juge de l'élection prononce donc seul sur les questions d'aptitude qui ne touchent pas à l'état des personnes, comme les questions de résidence, de paiement de contributions, etc. Il est même juge de la capacité électorale, lorsque le candidat élu n'est pas inscrit sur les listes électorales (C. d'Ét., 30 janv. 1885).

Mais, toutes les fois que la réclamation soulève une *question d'état* présentant une véritable difficulté, le juge de l'élection doit renvoyer les parties à se pourvoir devant les tribunaux judiciaires pour la solution de cette question. L'expression *question d'état* doit, d'ailleurs, être entendue dans un sens large comme comprenant, non seulement les questions d'état civil proprement dites (âge, nationalité, parenté, alliance), mais encore celles de domicile légal, d'interdiction, de faillite, etc. Pour ne pas laisser le droit de l'élu en suspens, la loi exige que, dans un délai de quinzaine, la partie justifie de ses diligences en vue de faire trancher la question d'état par les tribunaux judiciaires. A défaut de cette justification, le conseil de préfecture doit statuer d'après sa propre appréciation, dans le délai fixé par l'article 39.

**928.** — *Pourvoi devant le Conseil d'État.* — En vue de faciliter le pourvoi et de hâter la décision, la loi a consacré de nombreuses dérogations à la procédure ordinairement suivie devant le Conseil d'État.

« Le recours au Conseil d'État contre la décision du conseil de préfecture est ouvert soit au préfet, soit aux parties intéressées. Il doit, à peine de nullité, être déposé au secrétariat de la sous-préfecture ou de la préfecture dans un délai d'*un mois*, qui court à l'encontre des parties à partir de la notification qui leur est faite » (art. 40, §§ 1 et 2). — A l'égard du préfet, le point de départ du délai est la date même de l'arrêté (C. d'Ét., 14 nov. 1884).

Quelles sont les « parties intéressées » ? Il y a une distinction à faire suivant que la réclamation formée contre les élections a été admise par le conseil de préfecture ou qu'elle a été rejetée. Dans le premier cas, l'annulation de l'élection attaquée devant nécessiter une nouvelle élection, le recours pourra être formé non seulement par le conseiller élu, mais aussi par tout électeur de la commune, alors même qu'il n'est pas intervenu dans la première instance (C. d'Ét., 16 janv. 1885). Dans le second cas, au contraire,

la situation n'étant pas modifiée, le pourvoi ne peut être formé que par ceux qui ont été parties devant les premiers juges, c'est-à-dire par ceux qui ont signé la protestation; les autres électeurs, faute d'avoir attaqué l'élection en temps utile, sont déchus du droit de réclamer (C. d'Ét., 10 déc. 1875).

Le ministre de l intérieur peut, dans tous les cas, se considérer comme partie intéressée et se pourvoir devant le Conseil d'État contre les décisions du conseil de préfecture, soit qu'elles annulent, soit qu'elles maintiennent les élections (C. d'Ét., 26 déc. 1884).

« Le préfet donne immédiatement, par la voie administrative, connaissance du recours aux parties intéressées, en les prévenant qu'elles ont quinze jours pour tout délai, à l'effet de déposer leurs défenses au secrétariat de la sous-préfecture ou de la préfecture. Aussitôt ce nouveau délai expiré, le préfet transmet au ministre de l'intérieur, qui les adresse au Conseil d'État, le recours, les défenses, s'il y a lieu, le procès-verbal des opérations électorales, la liste qui a servi aux émargements, une expédition de l'arrêté attaqué et toutes les autres pièces visées dans ledit arrêté : il y joint son avis motivé. Les délais pour la constitution d'un avocat et pour la communication au ministre de l'intérieur sont d'un mois pour chacune de ces opérations, et de trois mois en ce qui concerne les colonies » (art. 40, §§ 3 et 5).

« Le pourvoi est *jugé* comme affaire urgente et sans frais, et dispensé du timbre et du ministère de l'avocat » (art. 40, § 6). — Néanmoins, aucun délai n'est imparti au Conseil d'État pour rendre sa décision, et quant à la dispense du ministère d'avocat, elle est purement facultative.

Le § 7 de l'article 40 contient une dérogation à la règle d'après laquelle le recours au Conseil d'État n'a pas d'effet suspensif. Il décide que « les conseillers municipaux proclamés restent en fonctions jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur les réclamations ». La règle contraire était admise par la législation précédente. Si la réclamation avait été rejetée par le conseil de préfecture, le conseiller élu continuait à siéger nonobstant le recours au Conseil d'État; mais si l'élection était annulée, le pourvoi ne suspendait pas l'exécution de la décision du conseil de préfecture et l'administration, sans attendre l'arrêt du Conseil d'État, pouvait faire procéder à une nouvelle élection. La seconde élection devenait nulle, si la première était déclarée valable par le Conseil d'État. Mais, pour éviter cet inconvénient, on tombe dans un autre. Il peut arriver, en effet, que le pourvoi au Conseil d'État soit un expédient employé pour conserver le plus longtemps possible un mandat usurpé.

929. — IX. Élections générales. — Deux systèmes ont été appliqués pour le renouvellement des conseils municipaux, le renouvellement partiel et le renouvellement intégral.

L'Assemblée constituante s'était prononcée pour le renouvellement partiel qui assure l'esprit de suite dans la gestion des intérêts communaux. C'est aussi le système qui fut adopté par la loi du 21 mars 1831 (art. 17), lorsque les communes rentrèrent en possession du droit d'élire leurs conseils municipaux. Le décret-loi du 3 juillet 1848 (art. 1er) institua le renou-

vellement intégral qui assure plus d'unité dans le sein du conseil, et depuis lors ce système a été maintenu.

« Les conseils municipaux sont nommés pour *quatre ans*. Ils sont renouvelés intégralement, le premier dimanche de mai, dans toute la France, lors même qu'ils ont été élus dans l'intervalle » (art. 41). — La loi actuelle ne portant pas, comme les précédentes, que les anciens conseils conserveront leurs fonctions jusqu'à l'installation de leurs successeurs, il faut en conclure que les conseils municipaux n'ont plus d'existence légale après l'expiration des quatre ans pour lesquels ils sont nommés (C. d'Ét., 18 mai 1889).

Un conseil municipal peut être renouvelé intégralement avant l'expiration de la période de quatre ans en cas de dissolution de ce conseil ou de démission collective de tous ses membres.

930. — X. Élections complémentaires ou partielles. — L'administration est tenue de faire procéder à des élections complémentaires ou partielles dans les cas suivants :

931. — *Cas d'élections annulées.* — Lorsqu'il est procédé à des élections, le législateur veut que le droit des électeurs s'exerce d'une manière complète, et que de nouvelles élections aient lieu pour remplacer celles qui auraient été annulées. « Dans le cas où l'*annulation de tout ou partie des élections* est devenue définitive, l'assemblée des électeurs est convoquée dans le délai de deux mois » (art. 40, § 8).

La même règle serait applicable au cas de démission collective des membres du conseil municipal.

932. — *Cas de nomination du maire ou de l'adjoint.* — Cette nomination est un acte de la plus haute importance au point de vue de la direction générale des affaires de la commune. La loi du 22 juillet 1870 avait exigé que, lorsqu'elle aurait lieu, il fût pourvu aux vacances existant dans le conseil. Cette règle a été maintenue ; nous la retrouverons plus loin dans l'article 77. La convocation doit alors être faite dans la quinzaine qui suit la vacance du poste de maire ou d'adjoint.

Dans ces deux premiers cas, le conseil municipal doit être complété, quel que soit le nombre des vacances ; dans les deux autres, l'administration n'est tenue de faire procéder à des élections que si le nombre des vacances atteint certaines proportions.

933. — *Cas de vacances d'un quart de conseil.* — « Lorsque le conseil municipal se trouve, par l'effet des *vacances survenues*, réduit aux trois quarts de ses membres, il est, dans le délai de deux mois à dater de la dernière vacance, procédé à des élections complémentaires. — Toutefois, dans les six mois qui précèdent le renouvellement intégral, les élections complémentaires ne sont obligatoires qu'au cas où le conseil municipal aurait perdu plus de la moitié de ses membres » (art. 42, § 1 et 2).

On peut ajouter que le préfet a toujours le droit de pourvoir aux vacances qui se produisent par suite de décès ou de toute autre cause, lors même que le nombre des vacances serait inférieur au quart. Il est hors de doute, en effet, que les citoyens ne peuvent pas prétendre avoir droit ou même intérêt à ce que la commune soit incomplètement représentée.

934. — *Cas de vacances de moitié dans les sections.* — « Dans les communes divisées en sections, il y a toujours lieu à faire des élections partielles quand la section a perdu la moitié de ses conseillers » (art. 42, § 3). — Il faut, en effet, que l'intérêt sectionnaire ait toujours une représentation suffisante dans le conseil. Dans ce cas, il est procédé non à des élections complémentaires, comme dans les cas précédents, mais à des « élections partielles » auxquelles les électeurs de la section sont seuls appelés à concourir.

935. — XI. Démissions. — La démission des fonctions de conseiller municipal peut être donnée volontairement par le conseiller lui-même ou déclarée d'office par le préfet ou le Conseil d'État.

936. — *Démission volontaire.* — Sous la législation précédente, on ne considérait la démission volontaire comme définitive que lorsqu'elle avait été acceptée par le préfet. Il en résultait notamment qu'avant l'acceptation elle pouvait être retirée et que le membre démissionnaire, comptant encore parmi les membres en exercice, ne devait pas être remplacé, même lorsqu'il y avait lieu de procéder à l'élection du maire. Cette règle a été profondément modifiée par l'article 60, § 2, de la loi de 1884 qui supprime la nécessité de l'acceptation expresse : « Les démissions sont adressées au sous-préfet; elles sont définitives à partir de l'accusé de réception par le préfet, et, à défaut de cet accusé de réception, un mois après un nouvel envoi de la démission constatée par lettre recommandée. » — C'est seulement lorsque la démission est devenue définitive que le conseiller démissionnaire doit cesser de compter parmi les membres en exercice.

937. — *Démission d'office.* — Les membres du conseil municipal ne peuvent pas être révoqués par l'autorité administrative; mais ils peuvent être déclarés démissionnaires, s'ils se trouvent dans certaines conditions prévues par la loi.

La démission d'office peut être déclarée dans trois cas :

1er *Cas.* « Tout conseiller municipal qui, *pour une cause survenue postérieurement à sa nomination*, se trouve dans un cas d'exclusion ou d'incompatibilité prévu par la présente loi, est immédiatement déclaré démissionnaire par le préfet, sauf réclamation au conseil de préfecture dans les dix jours de la notification, et sauf le recours au Conseil d'État, conformément aux articles 38, 39 et 40 » (art. 36) (V. *supra*, nos 926 et 928). — Par *a contrario*, le préfet ne pourrait pas déclarer démissionnaire d'office un conseiller municipal qui, *antérieurement à son élection*, se trouverait dans un cas d'inéligibilité, si l'élection n'a pas été attaquée dans les délais légaux (C. d'Ét., 23 avril 1898).

2e *Cas.* « Tout membre du conseil municipal qui, *sans motifs reconnus légitimes par le conseil, a manqué à trois convocations successives*, peut être, après avoir été admis à fournir ses explications, déclaré démissionnaire par le préfet, sauf recours, dans les dix jours de la notification, devant le conseil de préfecture » (art. 60, § 1er). — La loi ne renvoyant pas, comme dans l'article précédent, à la procédure spéciale tracée par les articles 38, 39 et 40, il faut alors suivre la procédure ordinaire devant le conseil de préfecture et devant le Conseil d'État. Par suite, le recours doit être présenté

au Conseil d'État par ministère d'avocat au conseil (C. d'Ét., fév. 1888).

Les *convocations successives* dont il vient d'être parlé se rapportent à des sessions ordinaires ou extraordinaires et non pas à des séances de la même session. Mais l'absence à trois convocations ne suffit pas pour entraîner la démission d'office; il faut, en outre, que le conseil municipal n'ait pas admis comme légitimes les motifs d'absence invoqués par le conseiller. A défaut d'excuses admises par le conseil, il appartient au préfet d'examiner s'il doit prononcer la démission d'office, après avoir toutefois mis l'intéressé en demeure de fournir ses explications.

3e *Cas*. La démission d'office peut être prononcée par le *Conseil d'État* contre tout conseiller qui, sans excuse valable, aurait refusé de remplir une fonction qui lui est dévolue par la loi (V. *supra*, n° 917).

938. — XII. Suspension et dissolution. — « Un conseil municipal ne peut être *dissous* que par décret *motivé* du président de la République, rendu en conseil des ministres, et publié au *Journal officiel*, et, dans les colonies régies par la présente loi, par arrêté du gouverneur en conseil privé inséré au *Journal officiel de la colonie*. S'il y a urgence, il peut être *suspendu* par arrêté *motivé* du préfet, qui doit en rendre compte immédiatement au ministre de l'intérieur. La durée de la suspension ne peut excéder un mois. Dans les colonies ci-dessus spécifiées, le conseil municipal peut être suspendu par arrêté motivé du gouverneur. La durée de la suspension ne peut excéder un mois. Le gouverneur rend compte immédiatement de sa décision au ministre de la marine et des colonies » (art. 43).

Ainsi que nous venons de le voir, les divers actes prononçant suspension ou dissolution d'un conseil municipal sont soumis à certaines formes. Si le décret ou l'arrêté avait statué, en dehors des formes prescrites, il pourrait être déféré par le conseil municipal directement au Conseil d'État pour excès de pouvoir. Le Conseil d'État a toujours reconnu que les corps électifs ont le droit d'attaquer en leur propre nom les actes de l'autorité administrative intéressant leur existence ou leurs prérogatives (C. d'Ét., 8 août 1872).

939. — XIII. La délégation spéciale. — En cas de suspension ou de dissolution d'un conseil municipal, l'ancienne législation autorisait le gouvernement à nommer une *commission municipale* composée d'un nombre de membres au moins égal à la moitié de celui des conseillers municipaux. La commission ainsi nommée pouvait, en cas de dissolution, rester en fonctions pendant trois ans, et possédait les mêmes attributions que l'assemblée municipale élue. Le fréquent usage qui avait été fait, sous le second Empire, de commissions de cette nature, n'avait pas peu contribué à les déconsidérer aux yeux du public. La loi actuelle prescrit la nomination d'une délégation spéciale dans deux cas, mais elle en limite étroitement les pouvoirs et la durée.

940. — *Nomination et pouvoirs de la délégation spéciale*. — « En *cas de dissolution* d'un conseil municipal ou de *démission de tous ses membres en exercice*, et lorsqu'aucun conseil municipal ne peut être constitué, une délégation spéciale en remplit les fonctions. Dans les huit jours qui sui-

vent la dissolution ou l'acceptation de la démission, cette délégation spéciale est nommée par décret du président de la République, et, dans les colonies, par arrêté du gouverneur. Le nombre des membres qui la composent est fixé à trois dans les communes où la population ne dépasse pas 35,000 habitants. Ce nombre peut être porté jusqu'à sept dans les villes d'une population supérieure. Le décret ou l'arrêté qui l'institue en nomme le président et, au besoin, le vice-président. Les *pouvoirs* de cette délégation spéciale sont limités aux actes de pure administration conservatoire et urgente. En aucun cas il ne lui est permis d'engager les finances municipales au delà des ressources disponibles de l'exercice courant. Elle ne peut ni préparer le budget communal, ni recevoir les comptes du maire ou du receveur, ni modifier le personnel ou le régime de l'enseignement public » (art. 44).

941. — *Durée des fonctions de la délégation.* — Le soin apporté par le législateur à réduire au *minimum* le rôle actif de la délégation spéciale se retrouve dans la courte durée assignée à ses fonctions. « Toutes les fois que le conseil municipal a été dissous, ou que, par application de l'article précédent, une délégation spéciale a été nommée, il est procédé à la réélection du conseil municipal dans les deux mois à dater de la dissolution ou de la dernière démission. Les fonctions de la délégation spéciale expirent de plein droit dès que le conseil municipal est reconstitué » (art. 45).

## § 2. — Fonctionnement des conseils municipaux

942. — I. Sessions. — Les sessions des conseils municipaux sont ordinaires ou extraordinaires. Il existe entre ces deux sortes de sessions des différences essentielles au point de vue de leur objet, de leur durée et des conditions de la convocation.

943. — *Sessions ordinaires.* — « Les conseils municipaux se réunissent en session ordinaire quatre fois l'année : en février, mai, août et novembre. La durée de chaque session est de quinze jours; elle peut être prolongée avec l'autorisation du sous-préfet. La session pendant laquelle le budget est discuté peut durer six semaines. Pendant les sessions ordinaires, le conseil municipal peut s'occuper de toutes les matières qui rentrent dans ses attributions » (art. 46).

Il était précédemment d'usage, dans la plupart des départements, que le préfet prît un arrêté fixant une date générale pour l'ouverture des sessions ordinaires. Cette faculté n'étant pas enlevée par la loi, le ministre de l'intérieur en a conseillé la continuation; mais cette fixation n'est pas obligatoire pour les communes, et le maire aurait le droit de fixer une autre date en restant dans la période d'un mois déterminée par la loi.

944. — *Sessions extraordinaires.* — Anciennement, les conseils municipaux ne pouvaient être réunis en session extraordinaire qu'avec l'autorisation du préfet ou du sous-préfet. Sans donner aux conseils municipaux le pouvoir de se transformer en assemblées permanentes, il a paru nécessaire de permettre au maire de les réunir de sa propre initiative toutes les

fois qu'il le jugerait à propos, et de l'obliger même à les convoquer chaque fois qu'il y serait convié par la moitié au moins des membres du conseil.

« Le préfet ou le sous-préfet peut prescrire la convocation extraordinaire du conseil municipal. Le maire peut également réunir le conseil chaque fois qu'il le juge utile. Il est tenu de le convoquer quand une demande motivée lui en est faite par la majorité en exercice du conseil municipal. Dans l'un et l'autre cas, en même temps qu'il convoque le conseil, il donne avis au préfet et au sous-préfet de cette réunion et des motifs qui la rendent nécessaire. La convocation contient alors l'indication des objets spéciaux et déterminés pour lesquels le conseil doit s'assembler, et le conseil ne peut s'occuper que de ces objets » (art. 47).

945. — *Convocations.* — « Toute convocation est faite par le maire. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée à la porte de la mairie est adressée par écrit et à domicile, trois jours *francs* au moins avant celui de la réunion. En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le préfet ou le sous-préfet » (art. 48).

Ainsi, au maire seul appartient le droit de convocation. Si le maire refusait de convoquer le conseil, les membres qui le composent ne pourraient que s'adresser à l'autorité supérieure pour qu'elle prît telles mesures que de droit à l'égard du maire. Ajoutons que l'inobservation des formalités prescrites pour la convocation vicierait les délibérations prises (C. d'Ét., 20 nov. 1885).

946. — II. Séances. — En principe, les séances du conseil municipal doivent avoir lieu à la mairie; mais, dans les communes où il n'y aurait pas de bâtiment affecté à la mairie, les séances peuvent être tenues dans des maisons particulières. La loi, gardant le silence sur ce point, laisse au maire la faculté de choisir le local le plus convenable.

947. — *Rang des conseillers municipaux.* — « Les conseillers municipaux prennent rang dans l'ordre du tableau. L'ordre du tableau est déterminé, même quand il y a des sections électorales : 1° par la date la plus ancienne des nominations; 2° entre les conseillers élus le même jour, par le plus grand nombre de suffrages obtenus; 3° et, à égalité de voix, par la priorité d'âge. Un double du tableau reste déposé dans les bureaux de la mairie, de la sous-préfecture ou de la préfecture où chacun peut en prendre connaissance » (art. 49). — Le tableau ne règle pas seulement les préséances; il sert aussi à l'application d'autres dispositions de la loi qui appellent les conseillers à exercer certaines fonctions dans l'ordre de leur inscription au tableau.

948. — *Bureau du conseil.* — « Le maire, ou, à défaut, celui qui le remplace, *préside* le conseil municipal. Dans les séances où les comptes d'administration du maire sont débattus, le conseil municipal élit son président. Dans ce cas, le maire peut, même quand il ne serait plus en fonctions, assister à la discussion; mais il doit se retirer au moment du vote. Le président adresse directement la délibération au sous-préfet » (art. 52).

En règle générale, le conseil municipal est présidé par le maire ou, à son défaut, par les adjoints dans l'ordre des nominations, et, à défaut d'adjoints, par les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau (art. 84).

Cependant il est fait exception pour deux cas spéciaux, dont l'un vient d'être indiqué. L'autre cas est celui où il s'agit d'élire le maire. La présidence est alors dévolue au plus ancien des conseillers municipaux ; mais le maire reprend la présidence pour l'élection des adjoints (art. 77).

« Au début de chaque session et pour sa durée, le conseil municipal nomme un ou plusieurs de ses membres pour remplir les fonctions de *secrétaire*. Il peut leur adjoindre des auxiliaires pris au dehors de ses membres, qui assisteront aux séances, mais sans participer aux délibérations » (art. 53).

949. — *Nombre de membres nécessaire pour délibérer.* — « Le conseil municipal ne peut délibérer que lorsque la majorité de ses membres en exercice assiste à la séance. Quand, après deux convocations successives, à trois jours au moins d'intervalle et dûment constatées, le conseil municipal ne s'est pas réuni en nombre suffisant, la délibération prise après la troisième convocation est valable, quel que soit le nombre des membres présents » (art. 50).

La « majorité des membres en exercice », c'est la moitié plus un (1) des membres qui, au jour de la réunion, ont conservé le titre et peuvent exercer les fonctions de conseillers municipaux. Par conséquent, il ne faut compter ni les membres morts, ni ceux dont l'élection est définitivement annulée, ni ceux qui, en vertu des articles 34 et 35 de la loi, ne sont plus considérés comme membres du conseil municipal de la commune, ni ceux qui sont définitivement déclarés démissionnaires par application de l'article 86 et aussi, pensons-nous, par application de l'article 60, ni ceux enfin qui ont donné leur démission, lorsque cette démission est devenue définitive par l'un des modes indiqués dans l'article 60, § 2 (*supra*, n° 927).

Ajoutons que le conseil municipal peut délibérer valablement lorsque le nombre des membres en exercice est réduit au-dessous des trois quarts ou de la moitié, suivant la distinction établie par l'article 42 (C. d'Ét., 31 déc. 1878), Il ne faut pas, en effet, que la négligence de l'autorité préfectorale puisse empêcher les communes d'accomplir les divers actes que comporte leur existence civile.

950. — *Délibérations ; votes.* — « Les délibérations sont prises à la majorité absolue des votants. En cas de partage, *sauf le cas de scrutin secret*, la voix du président est propondérante. Le vote a lieu au scrutin public sur la demande du quart des membres présents ; les noms des votants, avec la désignation de leurs votes, sont insérés au procès-verbal. Il est voté au scrutin secret toutes les fois que le tiers des membres présents le réclame, ou qu'il s'agit de procéder à une nomination ou présentation.

« Dans ces derniers cas, après deux tours de scrutin secret, si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin, et l'élection a lieu à la majorité relative ; à égalité de voix, l'élection est acquise au plus âgé » (art. 51).

(1) Quand le nombre est impair, il faut prendre le chiffre pair immédiatement inférieur.

Ainsi, les conseillers qui, bien que présents à la séance, s'abstiennent de prendre part au vote, ne comptent pas pour le calcul de la majorité nécessaire à la validité des délibérations, quel que soit leur nombre. Par exemple, tous moins trois s'abstiennent, la délibération prise par deux conseillers sera valable. Le président, ayant voix prépondérante, pourrait même à lui seul prendre la délibération, si tous les membres moins un venaient à s'abstenir.

951. — III. Publicité des actes du conseil et du maire. — La loi pourvoit à la publicité des travaux du conseil municipal et des actes du maire au moyen de deux sortes de mesures : 1° la publicité des séances du conseil ; 2° la publicité des comptes rendus, procès-verbaux, etc.

952. — *Publicité des séances du conseil.* — « Les séances des conseils municipaux sont publiques. Néanmoins, sur la demande de trois membres ou du maire, le conseil municipal, par assis et levé, sans débats, décide s'il se formera en comité secret » (art. 54).

Le principe de la publicité des séances des conseils municipaux n'est pas entré sans difficulté dans notre législation. Ses adversaires, reprenant les arguments déjà invoqués en 1871, à propos de la loi sur les conseils généraux, prétendaient qu'avec la publicité les conseillers municipaux, au lieu de s'occuper des affaires de la commune, parleraient pour le public et non pour leurs collègues. L'expérience a montré que ces craintes n'étaient pas fondées.

Comme conséquence de la publicité, la loi municipale a emprunté à la loi sur les conseils généraux les dispositions qui se réfèrent à la police des séances : « Le maire a seul la police de l'assemblée. Il peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre. En cas de crime ou de délit, il en dresse un procès-verbal, et le procureur de la République en est immédiatement saisi » (art. 55).

Nous avons vu, à propos des conseils généraux (n° 778), que le Conseil d'État avait résolu par la négative la question de savoir si le président du conseil général pouvait requérir directement la force publique. La même question ne peut se poser ici. Le maire, en effet, comme officier de police judiciaire, tient de l'article 25, C. I. cr., le droit de requérir directement la force publique.

953. — *Publicité des comptes rendus, procès-verbaux, etc.* — « Le *compte rendu* de la séance est, dans la huitaine, affiché par extrait à la porte de la mairie » (art. 56). — Le délai accordé par l'article 66 pour provoquer l'annulation des délibérations courant à partir de l'affichage, il importe que le maire constate cette date par un procès-verbal ou la mentionne au registre de la mairie (Circ. int., 15 mai 1884).

« Les délibérations sont inscrites par ordre de date sur un registre coté et paraphé par le préfet ou le sous-préfet. Elles sont signées par tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer » (art. 57).

« Tout habitant ou contribuable a le droit de demander communication, sans déplacement, de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune,

des arrêtés municipaux. Chacun peut les publier sous sa responsabilité » (art. 58).

954. — IV. Commissions. — « Le conseil municipal peut former, au cours de chaque session, des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil soit par l'administration, soit par l'initiative d'un de ses membres. Les commissions peuvent tenir leurs séances dans l'intervalle des sessions. Elles sont convoquées par le maire qui en est le président de droit, dans les huit jours qui suivent leur nomination, ou à plus bref délai sur la demande de la majorité des membres qui les composent. Dans cette première réunion, les commissions désignent un vice-président qui peut les convoquer et les présider si le maire est absent ou empêché » (art. 59).

Ainsi, les commissions peuvent se réunir même dans l'intervalle des sessions. C'est là une différence notable avec la loi du 10 août 1871 qui ne permet pas au conseil général de constituer, en dehors de la commission départementale, des commissions d'étude pouvant siéger dans l'intervalle des sessions. A ce point de vue, les commissions du conseil municipal présentent une certaine analogie avec la commission départementale, mais elles en diffèrent en ce qu'elles n'ont pas de pouvoirs propres, et qu'elles ne peuvent exercer, même en vertu de délégations, aucune des attributions réservées par la loi au conseil municipal. Elles doivent se borner à préparer et à instruire les affaires qui leur sont renvoyées.

La loi a réservé au maire le droit de convoquer toutes les commissions et de les présider. Mais, pour que le maire ne puisse pas entraver le fonctionnement de ces commissions, la loi l'oblige à les convoquer à bref délai ; de plus, à côté du maire, président de droit, elle institue, pour chaque commission, un vice-président élu par elle et chargé de la présider et de la convoquer, en cas d'absence ou d'empêchement du maire.

## SECTION II. — **Attributions des conseils municipaux.**

955. — Division. — Les attributions des conseils municipaux concernent principalement la gestion des intérêts de la commune ; mais, dans certains cas, elles se réfèrent aussi à l'intérêt général. La loi de 1884 en donne un résumé dans son article 61 : « Le conseil municipal *règle* par ses délibérations les affaires de la commune. Il donne son *avis* toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements, ou qu'il est demandé par l'administration supérieure. Il *réclame*, s'il y a lieu, contre le contingent assigné à la commune dans l'établissement des impôts de répartition. Il émet des *vœux* sur tous les objets d'intérêt local. Il *dresse* chaque année *une liste* contenant un nombre double de celui des répartiteurs et des répartiteurs suppléants à nommer ; et, sur cette liste, le sous-préfet nomme les cinq répartiteurs visés par l'article 9 de la loi du 3 frimaire an VII et les cinq répartiteurs suppléants. »

Les délibérations des conseils municipaux peuvent se diviser en trois

catégories : 1° délibérations réglementaires ou décisions ; 2° délibérations soumises à approbation ; 3° avis, vœux, réclamations et présentations.

### § 1er. — Délibérations réglementaires ou décisions

956. — Règles générales. — Les délibérations de cette catégorie sont exécutoires par elles-mêmes et sans approbation quelconque. Elles constituaient autrefois une exception assez restreinte ; maintenant, elles forment la règle générale. Aussi, le législateur n'a-t-il pas besoin d'énumérer les objets sur lesquels elles peuvent porter ; il les comprend tous dans cette formule concise : « Le conseil municipal *règle* par ses délibérations les affaires de la commune » (art. 61, § 1er).

Mais, pour qu'il en soit ainsi, il faut qu'il s'agisse d'affaires intéressant la commune à laquelle le conseil municipal appartient, car chaque conseil ne reçoit de mandat qu'à l'égard des droits et obligations de la commune qu'il représente. D'autre part, même dans les affaires qu'il a le droit de régler, le conseil doit, sous peine de nullité de ses actes, se soumettre à l'observation des formes prescrites par la loi. Il était donc nécessaire d'accorder au préfet un délai suffisant pour examiner les délibérations réglementaires avant leur mise à exécution. Dans ce but, l'article 68 (§ *ult.*) dispose : « Les délibérations qui ne sont pas soumises à l'approbation préfectorale ne deviendront néanmoins exécutoires qu'un mois après le dépôt qui en aura été fait à la préfecture ou à la sous-préfecture. Le préfet pourra par un arrêté abréger ce délai. »

### § 2. — Délibérations soumises a approbation

957. — I. Objets de ces délibérations. — Les délibérations de cette catégorie, qui formaient autrefois la règle, sont aujourd'hui restreintes à certains objets d'une gravité exceptionnelle ou affectant, dans une certaine mesure, l'intérêt général. Ces objets sont énumérés dans l'article 60 de la loi de 1884 ; mais il importe de remarquer que cette énumération doit être complétée par d'autres dispositions de cette loi, ainsi que par les dispositions de lois spéciales qui sont encore en vigueur.

« Ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité supérieure, les délibérations portant sur les objets suivants : — 1° les conditions des baux dont la durée dépasse dix-huit ans ; — 2° les aliénations et échanges de propriétés communales ; — 3° les acquisitions d'immeubles, les constructions nouvelles, les reconstructions entières ou partielles, les projets, plans et devis des grosses réparations et d'entretien, quand la dépense totalisée avec les dépenses de même nature pendant l'exercice courant dépasse les limites des ressources ordinaires et extraordinaires que les communes peuvent se créer sans autorisation spéciale ; — 4° les transactions ; — 5° le changement d'affectation d'une propriété communale déjà affectée à un service public ; — 6° la vaine pâture (L. 9 juill. 1889

et 22 juin 1890) ; — 7° le classement, le déclassement, le redressement ou le prolongement, l'élargissement, la suppression, la dénomination des rues et places publiques, la création et la suppression des promenades, squares ou jardins publics, champs de foire, de tir ou de courses, l'établissement des plans d'alignement et de nivellement des voies publiques municipales, les modifications à des plans d'alignement adoptés, le tarif des droits de voirie, le tarif des droits de stationnement et de location sur les dépendances de la grande voirie, et généralement les tarifs des droits divers à percevoir au profit des communes en vertu de l'article 133 de la présente loi; — 8° l'acceptation des dons et legs faits à la commune lorsqu'ils donnent lieu à des réclamations des familles (L. 4 fév. 1901) ; — 9° le budget communal; — 10° les crédits supplémentaires; — 11° les contributions extraordinaires et les emprunts, sauf dans le cas prévu par l'article 141 de la présente loi; — 12° les octrois dans les cas prévus aux articles 137 et 138 de la présente loi; — 13° l'établissement, la suppression ou les changements des foires et marchés autres que les simples marchés d'approvisionnement » (art. 68).

958. — II. Approbation des délibérations. — « Les délibérations des conseils municipaux sur les objets énoncés à l'article précédent sont exécutoires, sur l'approbation du préfet, sauf les cas où l'approbation par le ministre compétent, par le conseil général, par la commission départementale, par un décret ou par une loi, est prescrite par les lois et règlements. Le préfet statue en conseil de préfecture dans les cas prévus aux n°s 1, 2, 4, 6 de l'article précédent » (art. 69, §§ 1 et 2).

Ainsi, en règle générale, c'est au préfet qu'il appartient de rendre exécutoires, par son approbation, les délibérations des conseils municipaux sur les objets énoncés en l'article 68. L'approbation est donnée par le préfet seul; cependant le préfet est tenu de statuer en conseil de préfecture lorsqu'il s'agit de délibérations concernant les baux dont la durée dépasse dix-huit ans, les aliénations ou échanges de propriétés communales, les transactions. Ces matières présentent parfois des questions délicates, le législateur veut que le préfet, avant de prendre sa décision, s'éclaire des lumières ou de l'expérience de fonctionnaires appelés souvent à prononcer sur des difficultés analogues.

Le préfet n'intervient pas ici comme supérieur hiérarchique du conseil municipal; bien que la loi parle d'approbation de *l'autorité supérieure*, il n'y a, entre lui et le conseil municipal, aucun rapport de supérieur à inférieur. Il intervient seulement comme représentant du pouvoir central et comme gardien de l'intérêt général. De là deux conséquences: 1° le préfet peut donner ou refuser son approbation ; mais il ne peut pas modifier la délibération (C. d'Ét., 18 avril 1861); 2° l'approbation n'engage pas le conseil municipal qui reste toujours libre de ne pas donner suite à la délibération approuvée et même de la rapporter.

Ces solutions s'appliquent également aux cas où l'approbation est réservée à une autorité autre que le préfet.

Notons encore que l'approbation ne constitue qu'un acte administratif qui peut être retiré, mais sous la condition expresse que la délibération n'aura reçu aucune exécution (C. d'Ét., 25 juin 1875).

959. — *Recours contre le refus d'approbation.* — « Lorsque le préfet refuse son approbation ou qu'il n'a pas fait connaître sa décision dans un délai d'un mois à partir de la date du récépissé, le conseil municipal peut se pourvoir devant le ministre de l'intérieur » (art. 69, § 2).

Les actes de tutelle sont des actes de puissance publique que l'administration exerce avec un pouvoir discrétionnaire et sans que le refus d'accomplir ces actes puisse donner ouverture à un recours par la voie contentieuse; mais ce refus peut être l'objet d'un recours administratif devant l'autorité immédiatement supérieure. La loi assimile même ici le silence gardé par le préfet pendant un mois à un refus d'approbation et autorise le conseil municipal à se pourvoir devant le ministre de l'intérieur qui accordera ou refusera l'approbation au sujet de laquelle le préfet ne s'est pas prononcé. Toutefois, cette règle ne saurait être étendue au cas où l'approbation doit être donnée par une autorité autre que le préfet.

960. — *Recours contre l'approbation donnée.* — Si le préfet a approuvé la délibération, un recours est ouvert à tout intéressé pour excès de pouvoir par la voie contentieuse devant le Conseil d'État. Mais, d'une part, l'acte de tutelle ne peut être attaqué que pour incompétence ou vice de forme; d'autre part, si l'approbation s'applique à un contrat de droit civil, par exemple à une transaction, l'arrêté approbatif ne peut être attaqué directement devant le Conseil d'État. Il y a lieu de poursuivre l'annulation du contrat devant les tribunaux judiciaires qui pourront renvoyer devant la juridiction administrative l'examen de la validité de l'approbation (C. d'Ét., 7 mai 1897).

### § 3. — Avis, présentations, nominations, réclamations, vœux

961. — I. Avis. — Les avis du conseil municipal sont *nécessaires* ou *facultatifs*.

962. — *Avis nécessaires.* — « Le conseil municipal est toujours appelé à donner son avis sur les objets suivants : — 1° les circonscriptions relatives aux cultes; — 2° les circonscriptions relatives à la distribution des secours publics; — 3° les projets d'alignement et de nivellement de grande voirie dans l'intérieur des villes, bourgs et villages; — 4° la création des bureaux de bienfaisance; — 5° les budgets et les comptes des hospices, hôpitaux et autres établissements de charité et de bienfaisance, des fabriques et autres administrations préposées aux cultes dont les ministres sont salariés par l'État; les autorisations d'acquérir, d'aliéner, d'emprunter, d'échanger, de plaider ou de transiger, demandées par les mêmes établissements; l'acceptation des dons et legs qui leur sont faits; — 6° enfin, tous les objets sur lequels les conseils municipaux sont appelés par les lois et règlements à donner leur avis... » (art. 70).

Nous savons qu'en règle générale les avis sont purement consultatifs, c'est-à-dire que l'administration doit les demander sans être tenue de les suivre, mais qu'ils constituent néanmoins un élément de la décision à prendre et que, si cette formalité avait été omise quand elle est exigée, la

décision elle-même serait susceptible d'être annulée par le Conseil d'État pour excès de pouvoir. Est-ce à dire que si le corps consultatif dont l'avis est demandé se refuse à émettre cet avis, la décision ne pourra pas être prise ? Une jurisprudence constante décide qu'il pourra être passé outre, à la condition que le corps ait été mis en demeure de formuler son avis. Toutefois, pour que les conseils municipaux ne puissent pas se faire illusion sur l'étendue de leurs pouvoirs, le législateur a jugé utile d'introduire à cet égard une disposition formelle dans la loi : « Lorsque le conseil municipal, à ce régulièrement requis et convoqué, refuse ou néglige de donner avis, il peut être passé outre » (art. 70, § *ult.)*.

963. — *Avis facultatifs*. — Les conseils municipaux donnent leur avis sur les objets « sur lesquels ils sont consultés par le préfet » (art. 70-6°), ou par « l'administration supérieure » (art. 61). La loi n'avait pas à spécifier les cas dans lesquels ces avis peuvent être demandés; ils sont aussi nombreux que l'administration le juge utile.

964. — II. Présentations et nominations. — Le conseil municipal désigne les candidats à certaines fonctions comme celles de receveur municipal ou de répartiteur. En ce qui concerne cette dernière fonction, les pouvoirs du conseil ont été étendus par la loi de 1884 (art. 61). Aux termes de la loi du 3 frimaire an VII, les répartiteurs étaient nommés par les administrations municipales du canton auxquelles les sous-préfets ont succédé en vertu de la loi du 28 pluviôse an VIII. Par application de cette loi, l'arrêté du 19 floréal an VIII avait reconnu au sous-préfet le droit de nommer les répartiteurs et l'usage s'était introduit de faire ces nominations sur les listes proposées par les maires. Tout en laissant au sous-préfet la nomination des répartiteurs, il a paru utile d'associer les conseils municipaux à cette nomination et de leur confier le soin de présenter une liste contenant un nombre de candidats double de celui des répartiteurs à nommer.

Le conseil municipal procède, en outre, à diverses *nominations* telles que celles du maire, de l'adjoint ou des adjoints de la commune, des conseillers qui remplissent les fonctions de secrétaires dans le cours de ses délibérations, etc.

965. — III. Réclamations. — Nous nous sommes déjà expliqué au sujet des *réclamations* formées par les conseils municipaux contre le contingent assigné à la commune dans la répartition des contributions directes. Dans la première partie de leur session annuelle, les conseils d'arrondissement délibèrent sur ces réclamations (n° 888), et les conseils généraux statuent définitivement dans leur session d'août (n° 787). De ce que la loi a pris soin de mentionner ces réclamations, il ne faudrait pas conclure que ce soient les seules que puissent former les conseils municipaux ; rien ne s'oppose à ce que ces conseils réclament sur tout autre objet à propos duquel les intérêts de leur commune auraient été méconnus.

966. — IV. Vœux. — Les *vœux* des conseils municipaux ne peuvent porter que sur des objets d'intérêt local (art. 61, § 4). Les conseils municipaux, de même que les conseils généraux, ne peuvent émettre de vœux politiques ; mais, à la différence de ces derniers conseils, ils n'ont pas le

droit de formuler des vœux sur les questions d'administration générale ou d'économie politique.

### § 4. — Recours contre les délibérations des conseils municipaux

967. — I. Controle administratif. — La loi réserve à l'administration supérieure le droit de prononcer la nullité des délibérations prises par les conseils municipaux, mais en limitant ce droit à des cas nettement spécifiés. Au premier abord, il semblerait que ce contrôle ne s'exerce que sur les délibérations réglementaires, puisque l'administration supérieure peut toujours, en refusant d'approuver les autres ou de les prendre en considération, les empêcher de produire un effet quelconque. Cependant il est possible que les délibérations n'ayant aucune force exécutoire et même les simples vœux soient émis dans des conditions telles qu'ils constituent une violation flagrante de la loi et qu'il y aurait danger pour l'ordre social à les laisser subsister. Le législateur a décidé que le pouvoir de contrôle de l'administration supérieure peut s'exercer même sur les simples vœux et, par conséquent, sur tous les actes des conseils municipaux.

C'est principalement en vue de ce contrôle que l'article 62 dispose : « Expédition de *toute* délibération est adressée, dans la huitaine, par le maire au sous-préfet, qui en constate la réception sur un registre et en délivre immédiatement récépissé. »

968. — II. Délibérations nulles de plein droit. — « Sont nulles de plein droit : 1° les délibérations d'un conseil municipal portant sur un objet étranger à ses attributions ou prises hors de sa réunion légale ; 2° les délibérations prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique » (art. 63).

Les délibérations prises par un conseil municipal sur un objet étranger à ses attributions ou hors de ses réunions légales étaient déjà, sous la législation antérieure, déclarées nulles de plein droit ; mais il n'en était pas de même des délibérations prises en violation d'une loi ou d'un règlement. La loi du 18 juillet 1837 (art. 18) portait que les délibérations réglementaires seraient exécutoires si le préfet n'en avait pas prononcé l'annulation dans les trente jours après la date du récépissé délivré par la sous-préfecture. C'est aussi la distinction qui a été admise par la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux (V. *supra*, n°s 782 et 793). Le législateur s'est montré plus rigoureux pour les délibérations des conseils municipaux, parce que ces conseils, sans cesse aux prises avec les difficultés que suscite le contact des intérêts collectifs et des intérêts privés, sont plus exposés que les conseils généraux à enfreindre les dispositions législatives ou réglementaires.

Mais, à raison même de cette rigueur, le Conseil d'État semble admettre que l'expression « règlement d'administration publique » doit être prise ici, dans son sens strict, comme ne s'appliquant qu'aux règlements délibérés en Conseil d'État et portant sur des objets d'intérêt général (C. d'Ét., 8 juill. 1886).

969. — *Autorité compétente pour statuer.* — « La nullité est déclarée

par le préfet en conseil de préfecture » (art. 65). — Le conseil de préfecture ne fait qu'émettre un avis, mais son intervention est obligatoire dans tous les cas où le préfet a à se prononcer sur des recours formés contre les délibérations précitées, soit, qu'il accueille, soit qu'il rejette ces recours (C. d'Ét., 17 déc. 1897).

L'article 65 ne fixe pas le délai dans lequel le préfet devra statuer lorsqu'il est saisi d'une demande en déclaration de nullité ; mais, par analogie avec l'obligation qui lui est imposée par l'article 66 en ce qui touche la demande en annulation, il doit statuer avant l'expiration du mois qui suit la délivrance du récépissé (Circ. int., 15 mai 1884).

Ce recours devant le préfet en conseil de préfecture, étant ouvert aux particuliers, écarte tout recours direct devant le Conseil d'État.

970. — *Qui peut exercer le recours?* — La nullité de droit, ajoute l'article 65, « peut être prononcée par le *préfet* et proposée ou opposée par les *parties intéressées* à toute époque ».

Ainsi, à toute époque, le préfet peut d'office déclarer la nullité ; à toute époque, les parties intéressées peuvent, non seulement opposer la nullité d'une semblable délibération, si on veut l'exécuter contre elles, mais encore prendre l'initiative et proposer la nullité de cette délibération dès qu'elles en auront connaissance. Le préfet pourrait même en déclarer la nullité après une approbation déjà donnée (C. d'Ét., 16 fév. 1894). Toutefois, ici comme en toute autre matière, pour se prétendre « partie intéressée », il faut justifier d'un *intérêt direct et personnel*. Dans les cas prévus par l'article 63, les contribuables de la commune ne seraient pas recevables en cette seule qualité à se pourvoir contre les délibérations nulles de droit (C. d'Ét., 4 fév. 1898).

971. — III. Délibérations annulables. — « Sont annulables les délibérations auxquelles auraient pris part des membres du conseil intéressés, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires, à l'affaire qui en fait l'objet » (art. 64).

La loi de 1855 (art. 21) interdisait formellement aux membres du conseil municipal de prendre part aux délibérations concernant les affaires dans lesquelles ils sont intéressés, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires ; mais elle n'indiquait pas quelle serait la sanction de cette prohibition. La loi de 1884 n'exprime pas la règle, mais elle édicte la sanction, ce qui évidemment suppose la règle. Cette sanction consiste en ce que la délibération, entachée d'un vice moins grave que dans les cas précédents, sera simplement annulable, c'est-à-dire atteinte d'une nullité susceptible de se couvrir si elle n'est pas demandée dans un très court délai.

972. — *Autorité compétente pour statuer*. — « L'annulation est prononcée par le préfet en conseil de préfecture » (art. 66, § 1er). La règle est donc la même que pour les délibérations nulles de droit, avec cette seule différence qu'il y a « annulation prononcée » au lieu de « nullité déclarée », ce qui semble impliquer une certaine appréciation des circonstances de fait.

La demande en annulation ne peut pas être portée directement devant

le Conseil d'État; elle doit être, au préalable, soumise au préfet en conseil de préfecture (C. d'Ét.. 4 juill. 1890).

973. — *Règles concernant la demande en annulation.* — L'annulation « peut être provoquée d'office par le *préfet* dans un délai de *trente* jours à partir du dépôt du procès-verbal de la délibération à la sous-préfecture ou à la préfecture Elle peut être aussi demandée par toute *personne intéressée* et par tout *contribuable de la commune*. Dans ce dernier cas, la demande en annulation doit être déposée, à peine de déchéance, à la sous-préfecture ou à la préfecture, dans un délai de *quinze* jours à partir de l'affichage à la porte de la mairie. Il en est donné récépissé. Le préfet statuera dans le délai d'un mois. Passé le délai de quinze jours sans qu'aucune demande ait été produite, le préfet peut déclarer qu'il ne s'oppose pas à la délibération » (art. 66).

Remarquons que la loi donne à tout contribuable de la commune, alors même qu'il n'invoque aucun intérêt personnel et direct, le droit de demander l'annulation de la délibération. C'est une disposition exceptionnelle qui doit être restreinte à l'hypothèse prévue (1). Dans ce cas, le contribuable peut agir au nom de la commune sans aucune autorisation. C'est encore une exception.

Si le préfet n'avait pas statué dans le délai d'un mois, le réclamant pourrait-t-il se pourvoir devant le Conseil d'État? En l'absence de toute disposition expresse, le Conseil d'État déclarait le pourvoi irrecevable dans ce cas (C. d'Ét., 17 déc. 1897). De sorte que la règle était dépourvue de sanction. Aujourd'hui la sanction se trouve dans la loi du 17 juillet 1900 (art. 5) qui permet aux intéressés de se pourvoir en Conseil d'État, lorsqu'un délai de quatre mois s'est écoulé sans qu'une décision soit intervenue (*supra*, n° 398).

974. — IV. Recours au Conseil d'État. — L'arrêté du préfet en conseil de préfecture, soit qu'il accueille la demande en nullité, soit qu'il la rejette, est susceptible de recours devant le Conseil d'État et non devant le ministre de l'intérieur, supérieur hiérarchique du préfet (C. d'Ét., 4 janv. 1895). La loi est formelle à cet égard : « Le *conseil municipal* et, en dehors du conseil, *toute partie intéressée* peut se pourvoir contre l'arrêté du préfet devant le Conseil d'État. Le pourvoi est instruit et jugé dans les formes du recours pour excès de pouvoir » (art. 67).

Les « parties intéressées » qui, en dehors du conseil municipal, peuvent déférer au Conseil d'État, par application de cet article, l'arrêté du préfet statuant sur une demande en déclaration de nullité ou en annulation, sont seulement celles qui avaient le droit de saisir le préfet de ladite demande, c'est-à-dire qui ont un intérêt direct et personnel au maintien ou à l'annulation de la délibération (C. d'Ét., 16 juill. 1897).

975. — V. Délibérations diffamatoires. — Aux termes de l'article 60 de la loi des 14-22 décembre 1789, « tout citoyen qui croit être personnellement lésé par quelque acte du corps municipal, peut exposer ses sujets

(1) Elle ne serait pas applicable à la délibération nulle de droit, ainsi qu'il a été dit au n° 970 (C. d'Ét., 4 fév. 1898).

de plainte au directoire de département qui y fera droit, sur l'avis de l'administration de district qui sera chargée de vérifier les faits ». Cette disposition vise principalement le cas où une délibération municipale contiendrait des énonciations injurieuses ou diffamatoires à l'égard de particuliers ; elle ouvre un recours administratif devant le préfet substitué au directoire de département, recours en vertu duquel le préfet, saisi de la plainte d'une personne lésée, peut ordonner la radiation, sur les registres, des passages de la délibération contenant les énonciations injurieuses.

La jurisprudence reconnaît non seulement que la disposition de l'article précité n'a pas été abrogée par la loi de 1884, mais encore qu'elle laisse subsister le droit pour la partie lésée de poursuivre les auteurs de l'acte devant les tribunaux judiciaires (C. d'Ét., 22 mars 1885).

La décision du préfet est susceptible d'un recours hiérarchique devant le ministre; elle peut aussi être déférée au Conseil d'État pour excès de pouvoir. Le ministre, supérieur hiérarchique, peut ordonner la radiation; mais le recours pour excès de pouvoir ne peut tendre qu'à l'annulation de la décision, et, par suite, le Conseil d'État ne pourra jamais prescrire directement cette radiation sur les registres des délibérations (C. d'Ét., 2 mai 1898). C'est au préfet ou, à défaut, au ministre qu'il appartiendra de l'ordonner, s'il y a lieu.

976. — VI. Actes interdits aux conseils municipaux. — « Il est interdit à tout conseil municipal soit de publier des proclamations et adresses, soit d'émettre des vœux politiques, soit, hors les cas prévus par la loi, de se mettre en communication avec un ou plusieurs conseils municipaux. La nullité des actes et délibérations pris en violation de cet article est prononcée dans les formes indiquées aux articles 63 et 65 de la présente loi » (art. 72).

Le fait de publier des proclamations et adresses, d'émettre des vœux politiques, a toujours été et reste encore aujourd'hui interdit d'une manière absolue aux conseils municipaux. Il en était de même, d'après la loi de 1855, du fait de se mettre en correspondance avec d'autres conseils. Tout en maintenant le principe de la prohibition, la loi de 1884 admet que dans certains cas prévus par la loi et notamment par les articles 116, 117 et 118 (*infra*, nos 1046 et suiv.), deux ou plusieurs conseils municipaux peuvent se concerter entre eux, après en avoir prévenu le préfet ou le sous-préfet, soit pour conclure des contrats d'aliénation ou d'échange, soit pour prendre les décisions relativement à des biens indivis.

## SECTION III. — **Les maires et adjoints.**

### § 1er. — Dispositions organiques

977. — I. Nomination. — « Il y a dans chaque commune un maire et un ou plusieurs adjoints élus parmi les membres du conseil municipal. — Le nombre des adjoints est d'un dans les communes de 2,500 habitants et au-dessous, de deux dans celles de 2,501 à 10,000. Dans les communes

d'une population supérieure, il y aura un adjoint de plus par excédent de 25,000 habitants, sans que le nombre des adjoints puisse dépasser douze, sauf en ce qui concerne la ville de Lyon, où le nombre des adjoints sera porté à dix-sept » (art. 73, §§ 1 et 2).

978. — *Adjoints spéciaux.* — « Lorsqu'un obstacle quelconque ou l'éloignement rend difficiles, dangereuses ou momentanément impossibles les communications entre le chef-lieu et une fraction de commune, un poste d'adjoint spécial peut être institué sur la demande du conseil municipal, par un décret rendu en Conseil d'État. Cet adjoint, élu par le conseil, est pris parmi les conseillers et, à défaut d'un conseiller résidant dans cette fraction de commune, ou, s'il est empêché, parmi les habitants de la fraction. Il remplit les fonctions d'officier de l'état civil, et il peut être chargé de l'exécution des lois et des règlements de police dans cette partie de la commune. Il n'a pas d'autres attributions » (art. 75).

Cet adjoint spécial est, comme les autres adjoints, élu par le conseil municipal ; mais il peut être pris en dehors du conseil ; de plus, il agit en vertu d'un droit propre, et non par délégation ou en remplacement du maire. Pour empêcher qu'il devienne un rival du maire dans sa fraction de commune, la loi ne lui attribue expressément que des fonctions d'officier de l'état civil, en ajoutant qu'il peut être chargé de l'exécution des lois et règlements de police, ce qui exclut le pouvoir de faire lui-même ces règlements.

979. — *Forme de l'élection des maires et adjoints.* — « Le conseil municipal élit le maire et les adjoints parmi ses membres au scrutin secret et à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu » (art. 76).

Les élections ont lieu dans l'ordre indiqué par la loi : on procède d'abord à l'élection du maire, puis à celle de l'adjoint ou des adjoints. Lorsque la commune a droit à plusieurs adjoints, il n'y a pas de scrutin de liste, chaque adjoint est l'objet d'un vote distinct.

« La séance, dans laquelle il est procédé à l'élection du maire, est présidée par le plus âgé des membres du conseil municipal » (art. 77, § 1er). Mais une fois que le maire est élu, il préside le conseil, et si, après son élection, il y a lieu de procéder à l'élection d'un adjoint, c'est lui, en sa qualité de maire, qui préside la séance. « Pour toute élection du maire ou des adjoints, les membres du conseil municipal sont convoqués dans les formes et délais prévus par l'article 48 ; la convocation contiendra la mention spéciale de l'élection à laquelle il devra être procédé. Avant cette convocation, il sera procédé aux élections qui pourraient être nécessaires pour compléter le conseil municipal. Si, après les élections complémentaires, de nouvelles vacances se produisent, le conseil municipal procédera néanmoins à l'élection du maire et des adjoints, à moins qu'il ne soit réduit aux trois quarts de ses membres. En ce cas, il y aura lieu de recourir à de nouvelles élections. Il y sera procédé dans le délai d'un mois, à dater de la dernière vacance « (art. 77, §§ 2 et 3).

Mais, si, après de nouvelles élections, le conseil se trouve encore réduit aux trois quarts par la démission d'une partie de ses membres, pourra-t-il procéder à la nomination du maire et des adjoints ? On l'a soutenu ; mais admettre une semblable solution, ce serait faire la loi au lieu de l'interpréter. Le seul moyen de trancher la difficulté serait de prononcer la dissolution du conseil et de nommer une délégation spéciale dont le président remplirait les fonctions de maire.

L'article 77, § 3, ne vise que le cas d'*élections complémentaires*, il ne prévoit pas expressément le cas où la vacance se produit après un renouvellement intégral, mais avant la nomination des maire et adjoints. Le Conseil d'État décide néanmoins que cette hypothèse doit être assimilée à celle où des élections complémentaires ont été faites et que, par suite, il n'y a pas lieu à compléter de nouveau le conseil, à moins qu'il ne soit réduit aux trois quarts de ses membres (C. d'Ét., 16 déc. 1892).

« Les nominations sont rendues publiques dans les vingt-quatre heures de leur date par voie d'affiche à la porte de la mairie. Elles sont, dans le même délai, notifiées au sous-préfet » (art. 78).

980. — *Réclamations contre l'élection.* — « L'élection du maire et des adjoints peut être arguée de nullité dans les conditions, formes et délais prescrits pour les réclamations contre les élections du conseil municipal. Le délai de cinq jours court à partir de vingt-quatre heures après l'élection » (art. 79, § 1er). — Cette prolongation de délai a pour objet de permettre aux électeurs de prendre connaissance de l'élection par l'affichage dont il est question dans l'article 78.

Tout conseiller municipal et tout électeur a le droit d'arguer de nullité les opérations électorales. Cela résulte de la disposition de l'article 37 qui est rendu applicable aux élections des maires et adjoints. Le préfet peut également, dans le délai de quinzaine à dater de la réception du procès-verbal, déférer les opérations au conseil de préfecture. Il faut se référer pour la procédure, pour l'instruction et pour le jugement des réclamations, à ce que nous avons dit ci-dessus au sujet des protestations et des recours au conseil de préfecture contre l'élection des conseillers municipaux (nos 922 et s.).

« Lorsque l'élection est annulée (1) ou que, pour toute autre cause, le maire ou les adjoints ont cessé leurs fonctions, le conseil, s'il est au complet, est convoqué pour procéder au remplacement dans le délai de quinzaine. S'il y a lieu de compléter le conseil, il sera procédé aux élections complémentaires dans la quinzaine de la vacance, et le nouveau maire sera élu dans la quinzaine qui suivra. Si, après les élections complémentaires, de nouvelles vacances se produisent, l'article 77 (*supra*, n° 979) sera applicable » (art. 79, §§ 2 et 3).

981. — *Cas d'inéligibilité et d'incompatibilité.* — En principe, tout

(1) Il faut qu'il s'agisse d'une annulation définitive, car de même que pour les conseils municipaux, le pourvoi au Conseil d'État contre les arrêtés du conseil de préfecture portant annulation de l'élection des maires et adjoints est aujourd'hui suspensif (art. 50).

conseiller municipal est éligible aux fonctions de maire ou d'adjoint; toutefois, cette règle comporte certaines exceptions.

La loi prévoit d'abord un cas d'*inéligibilité* absolue, mais temporaire. Aux termes de l'article 86, les maires et adjoints *révoqués*, tout en continuant à faire partie du conseil municipal, sont inéligibles pendant un an aux fonctions soit de maire, soit d'adjoint, à moins qu'il ne soit procédé auparavant au renouvellement général des conseils municipaux.

En outre, un certain nombre de fonctions ou d'emplois qui peuvent être cumulés avec le mandat de conseiller municipal, sont *incompatibles* avec les fonctions de maire ou adjoint.

« Ne peuvent être maires ou adjoints ni en exercer *même temporairement* les fonctions : les agents et employés d'administrations financières, les trésoriers-payeurs généraux, les receveurs particuliers et les percepteurs; les agents des forêts, ceux des postes et télégraphes, ainsi que les gardes des établissements publics et des particuliers. Les agents salariés du maire ne peuvent être ses adjoints » (art. 80).

982. — II. Gratuité des fonctions municipales. — Le principe de la gratuité des fonctions municipales est ancien dans nos lois, mais il y a été énoncé avec plus ou moins de rigueur. La loi du 21 mars 1831 disposait que les fonctions des maires, adjoints et autres membres du conseil municipal sont *essentiellement* gratuites et qu'elles ne peuvent donner lieu à aucune indemnité ni frais de représentation. Celle du 5 mai 1855 supprima le mot « essentiellement » qui fut rétabli par la loi du 14 avril 1871.

La loi de 1884 dispose : « Les fonctions de maires, adjoints, conseillers municipaux sont gratuites, elles donnent seulement droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux. Les conseils municipaux peuvent voter, sur les ressources ordinaires de la commune, des indemnités aux maires pour frais de représentation » (art. 74).

983. — III. Durée des fonctions des maires et adjoints. — « Les maires et adjoints sont nommés pour la même durée que le conseil municipal. Ils continuent l'exercice de leurs fonctions, sauf les dispositions des articles 80, 86 et 87 de la présente loi, jusqu'à l'installation de leurs successeurs. Toutefois, en cas de renouvellement intégral, les fonctions de maire et d'adjoint sont, à partir de l'installation du nouveau conseil jusqu'à l'élection du maire, exercées par les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau » (art. 81).

Les maires et adjoints sont nommés pour la même durée que le conseil municipal en ce sens que leurs pouvoirs, qu'ils aient pris naissance au commencement ou au cours de la période de quatre ans formant la durée normale du mandat du conseil municipal, expirent en même temps que ceux du conseil qui les a élus.

Ils ne sont d'ailleurs pas tenus de rester malgré eux en fonctions même pendant cette période. Ils peuvent donner leur démission avant l'expiration légale de leurs pouvoirs. Toutefois, l'autorité municipale ne pouvant cesser de fonctionner, les maires et adjoints doivent, en principe, continuer leurs fonctions jusqu'à l'installation de leurs successeurs. Cette règle, formulée dans la loi du 14 décembre 1789, a été maintenue par les

diverses lois municipales; elle est rappelée dans l'article 81 qui y apporte quatre exceptions. La jurisprudence en a ajouté une cinquième.

La *première exception*, résultant du renvoi à l'article 80, est relative au cas où, postérieurement à son élection, un maire ou un adjoint aurait été nommé à une fonction ou à un emploi que la loi déclare incompatible avec les fonctions d'officier municipal. Elle est la conséquence du principe que les fonctions de maire ou d'adjoint ne peuvent être exercées, *même temporairement*, par les agents ou employés énumérés dans l'article précité.

La *seconde* résulte du renvoi à l'article 86 qui prévoit les cas de révocation ou de suspension des maires ou adjoints. Il faut, en effet, que ces mesures soient appliquées sans retard et que les officiers municipaux qui en ont été l'objet ne puissent pas abuser plus longtemps de leurs pouvoirs.

La *troisième*, créée par la jurisprudence, a lieu lorsque l'élection du maire est définitivement annulée, soit comme maire, soit comme conseiller municipal (C. d'Ét., 14 mars 1890).

Dans ces trois premiers cas, les fonctions de maire ou d'adjoint sont remplies par un adjoint dans l'ordre des nominations ou par un conseiller municipal dans l'ordre du tableau.

La *quatrième exception* a lieu lorsqu'une délégation est instituée pour remplir provisoirement les fonctions du conseil municipal dissous ou démissionnaire. Le président de cette délégation remplit les fonctions de maire, et le maire élu doit remettre le service au délégué chargé de le suppléer (art. 87).

Enfin, *cinquième exception*, en cas de renouvellement intégral du conseil municipal pour toute autre cause que la dissolution et la démission collective prévue par l'exception précédente, les maires et adjoints continuent leurs fonctions *jusqu'à l'installation du nouveau conseil*, mais non jusqu'à l'installation de leurs successeurs.

L'exercice provisoire des fonctions de maire et d'adjoint n'est pas, d'ailleurs, un droit pour ces officiers municipaux, mais seulement une obligation motivée par les besoins du service public, et qui n'empêche pas l'administration supérieure de recourir à un autre mode de suppléance (C. d'Ét., 20 avril 1883).

**984.** — IV. Délégations et suppléance. — Le maire est, en principe, seul investi de l'action administrative au sein de la commune; il peut pourvoir par lui-même à tous les services; mais il était juste de permettre à ce fonctionnaire non rétribué et dont la tâche est parfois très lourde, surtout dans les villes, de déléguer à des collaborateurs une partie de ses attributions. Il était nécessaire aussi d'organiser une suppléance pour le cas où le maire serait empêché, et de pourvoir à son abstention obligatoire dans des hypothèses spéciales.

**985.** — *Délégations.* — « Le maire est seul chargé de l'administration; mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints, et, en l'absence des adjoints, à des membres du conseil municipal. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées » (art. 82).

La délégation est un véritable mandat; or, le fait du mandataire engage

le mandant. Le législateur, tout en autorisant des délégations, a donc dû réserver la responsabilité du maire. Celui-ci, du reste, ne peut pas déléguer l'ensemble de ses attributions, ce qui équivaudrait à une démisssion en dehors des conditions légales; mais il peut déléguer l'ensemble d'un ou de plusieurs services, tels que l'état civil, l'instruction publique, l'octroi, etc.

Un arrêté est nécessaire pour établir par un acte positif l'étendue et la durée de la délégation. Les arrêtés qui confèrent ou révoquent les délégations doivent être inscrits au registre de la mairie où tous les intéressés pourront les consulter.

Le maire n'est pas entièrement libre dans le choix de son délégué. Il doit d'abord donner cette délégation à l'adjoint ou à l'un des adjoints, s'il y en a plusieurs, et ce n'est qu'en cas d'empêchement des adjoints qu'il pourra faire la délégation à des conseillers municipaux. Mais la loi actuelle, à la différence de celle du 1837, ne l'oblige pas à déléguer les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau.

La délégation, de même que tout mandat, peut toujours être révoquée par celui qui l'avait donnée; de plus, elle cesse de plein droit par le fait, quel qu'il soit, qui met fin aux pouvoirs du déléguant, par sa mort, sa démission, sa révocation.

986. — *Suppléance.* — « En cas d'absence, de suspension, de révocation ou tout autre empêchement, le maire est provisoirement remplacé, dans la plénitude de ses fonctions, par un adjoint, dans l'ordre des nominations, et, à défaut d'adjoints, par un conseiller municipal désigné par le conseil, sinon pris dans l'ordre du tableau » (art. 84).

Ainsi, dans les divers cas d'empêchement prévus par cet article, la loi a elle-même organisé la suppléance; elle indique trois suppléants possibles : 1° un adjoint désigné dans l'ordre du tableau; 2° un conseiller municipal désigné par le conseil; 3° un conseiller municipal pris dans l'ordre du tableau. Chacun ne peut être appelé qu'à défaut de ceux qui le précèdent,

Le suppléant est alors investi de la *plénitude des fonctions de maire;* il pourrait même révoquer les délégations faites par le maire et en faire de nouvelles, si la suppléance devait avoir une certaine durée.

987. — *Remplacement du maire dans les affaires où ses intérêts sont opposés à ceux de la commune.* — « Dans les cas où les intérêts du maire se trouvent en opposition avec ceux de la commune, le conseil municipal désigne un autre de ses membres pour représenter la commune, soit en justice, soit dans les contrats » (art. 83).

Cette disposition n'existant pas dans la législation antérieure, on avait soutenu que, nonobstant l'intérêt qu'il pouvait avoir dans un procès ou dans un contrat, le maire n'en était pas moins le représentant légal de la commune, et que le remède à cette situation se trouvait dans le droit qu'a tout contribuable de prendre en main les intérêts de la commune négligés par l'administration. Mais, en fait, le maire était généralement remplacé par l'adjoint dans les cas de cette espèce. Le législateur a pensé qu'il était préférable de laisser au conseil municipal lui-même le soin de désigner celui de ses membres qui serait chargé de soutenir les intérêts de la commune.

988. — V. Suspension et révocation. — Bien que, dans la législation actuelle, les maires et adjoints ne tiennent pas leur mandat de l'autorité supérieure, ils peuvent néanmoins être suspendus et révoqués par elle. La suspension ne fait pas cesser les pouvoirs des maires et adjoints : elle en empêche seulement l'exercice pendant un temps déterminé. La révocation met fin à ces pouvoirs dès l'instant où elle est notifiée. Mais ni l'une ni l'autre ne touche à la situation des maires ou adjoints comme conseillers municipaux.

« Les maires et adjoints peuvent être *suspendus* par arrêté du préfet pour un temps qui n'excède pas un mois et qui peut être porté à trois mois par le ministre de l'intérieur. Dans les colonies régies par la présente loi, la suspension peut être prononcée par un arrêté du gouverneur pour une durée de trois mois. Cette durée ne peut être prolongée par le ministre. Le gouverneur rend compte immédiatement de sa décision au ministre de la marine et des colonies. Ils ne peuvent être *révoqués* que par décret du président de la République. La révocation emporte de plein droit l'inéligibilité aux fonctions de maire et à celles d'adjoint pendant une année à dater du décret de révocation, à moins qu'il ne soit procédé auparavant au renouvellement général des conseils municipaux » (art. 86).

Les actes portant suspension ou révocation de maires ou adjoints constituent des actes d'administration pure et ne sont soumis à aucune condition de forme ou de fond; ils ne peuvent dès lors donner ouverture à aucun recours par la voie contentieuse et n'engagent que la responsabilité ministérielle (C. d'Ét., 22 juill. 1898).

## § 2. — Attributions des maires

989. — I. Aperçu général. — En dehors de leurs fonctions d'administrateurs, les maires ont des attributions de diverse nature. Les unes se rattachent, dans une certaine mesure, aux fonctions judiciaires. Ainsi, le maire est officier de l'état civil et chargé, à ce titre, de recevoir et conserver les actes destinés à constater l'état des personnes (L. 20-22 sept. 1792 art. 1er ; L. 28 pluv. an VIII, art. 13). Il est officier de police judiciaire, dans certains cas prévus par la loi pénale, et chargé, à ce titre, de dresser des procès-verbaux pour constater les infractions à la loi (C. I. cr., art. 9 et suiv.). Il exerce les fonctions du ministère public près du tribunal de simple police dans les chefs-lieux de canton où il n'y a pas de commissaire (C. I. cr., art. 144). Pour cette partie de ses attributions, il est placé sous la surveillance et le contrôle du ministère public institué près des tribunaux judiciaires. Il a même une attribution contentieuse : il statue sur les difficultés relatives aux sommes dues, par les officiers voyageant sans troupes, aux habitants tenus de les recevoir sur billets de logement (L. 23 mai 1792-18 janv. 1793).

Nous n'avons à nous occuper que des attributions administratives. En qualité d'administrateur, le maire agit tantôt comme agent du pouvoir central, tantôt comme organe de l'autorité communale.

990. — II. Le maire agent du pouvoir central. — En cette qualité, le maire n'a pas d'autorité propre ; il reçoit du pouvoir central, par l'intermédiaire du préfet et du sous-préfet, des ordres auxquels il est tenu de se conformer. Les actes accomplis par le maire comme agent du pouvoir central constituent dans tous les cas des actes administratifs de puissance publique (Confl., 16 juin 1897).

« Le maire est chargé, *sous l'autorité* de l'*administration supérieure :* 1° de la publication et de l'exécution des lois et règlements ; 2° de l'exécution des mesures de sûreté générale ; 3° des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois » (art. 92).

991. — *Publication et exécution des lois.* — En dehors de la publication, faite par l'insertion au *Journal officiel* et au *Bulletin des lois*, des actes législatifs ou réglementaires, il peut être utile de donner à ces actes une publicité supplémentaire par voie d'affiches. Ce sont les maires qui sont chargés d'assurer cette publicité au sein de chaque commune.

Quant à l'exécution des lois et règlements, elle ne doit s'entendre que des actes législatifs ou réglementaires dont les prescriptions intéressent l'ordre public. Les maires n'ont pas à s'occuper de l'exécution des lois qui ont seulement pour but de régler les intérêts privés.

992. — *Exécution des mesures de sûreté générale.* — Ces mesures relèvent directement de l'autorité gouvernementale, mais, pour leur exécution, le gouvernement délègue une partie de son autorité aux préfets dans les départements et aux maires dans les communes. Il ne faut pas, d'ailleurs, confondre cette attribution avec la police municipale que les maires exercent en vertu d'un pouvoir propre. Même lorsqu'elles ne s'appliquent qu'à une seule commune, des mesures peuvent avoir le caractère de mesures de sûreté générale, si elles ont pour objet de sauvegarder la tranquillité du pays tout entier. Ainsi, quand une ville est en proie à la révolte, il ne s'agit pas d'intérêt purement local ; c'est la sûreté générale qui est ébranlée. Le gouvernement a le droit et le devoir d'agir ; il recourt aux maires comme à ses délégués ; il leur donne des ordres que ceux-ci doivent exécuter.

993. — *Fonctions spéciales attribuées par les lois.* — De nombreuses lois ont chargé les maires de fonctions diverses concernant l'administration générale. Ils sont appelés à prêter leur concours dans l'exécution de la plupart des services publics : contributions directes, recrutement, élections, instruction primaire, expropriation pour cause d'utilité publique, etc. ; ils légalisent les signatures de leurs administrés, délivrent des certificats de bonnes vie et mœurs, président la commission de répartition des contributions directes, etc.

994. — III. Le maire organe de l'autorité municipale. — Le maire est alors placé tantôt sous la surveillance de l'administration supérieure seule, tantôt sous le contrôle du conseil municipal et la surveillance de l'administration supérieure.

Sous la seule *surveillance de l'administration supérieure*, le maire fait toujours des *actes de puissance publique*. A ce titre, il est chargé « de la *police municipale*, de la *police rurale* et de l'exécution des actes de l'auto-

rité supérieure qui y sont relatifs » (art. 91). Dans la sphère des attributions de police municipale et rurale que le maire exerce sous le contrôle exclusif de l'autorité supérieure, le conseil municipal n'a pas qualité pour intervenir, même pour l'inviter à prendre des arrêtés prescrivant certaines mesures de police (C. d'Ét., 18 mars 1898). Nous reviendrons en détail sur ces attributions en étudiant la matière de la *Police* (*infra*, n° 1148).

« Le maire *nomme* à tous les emplois communaux pour lesquels les décrets et ordonnances en vigueur ne fixent pas un droit spécial de nomination. Il *suspend* et *révoque* les titulaires de ces emplois. Il peut faire assermenter les agents nommés par lui, mais à la condition qu'ils soient agréés par le préfet ou le sous-préfet » (art. 88).

Les agents assermentés peuvent être chargés soit de faire certaines notifications, soit de constater, par des procès-verbaux, les contraventions aux lois ou règlements de police.

Sous le *contrôle du conseil municipal* et la *surveillance de l'administration supérieure*, le maire fait certains actes administratifs, mais il fait surtout des actes de droit commun.

Les *actes administratifs* concernent : 1° les mesures relatives à la voirie municipale, comme les délivrances d'alignement et les autorisations de bâtir ; 2° la préparation du budget communal et l'ordonnancement des dépenses ; 3° les marchés de travaux publics communaux ; 4° les autorisations de battues pour la destruction des animaux nuisibles. La jurisprudence a reconnu que le maire qui organise une battue, dans les termes de l'article 90 de la loi de 1884, agit comme administrateur et ne peut être actionné devant les tribunaux judiciaires (Confl., 25 mars 1885).

Les *actes de droit commun* accomplis par le maire dans l'intérêt de la commune sont très nombreux. Représentant actif de la personnalité de la commune, le maire doit intervenir dans toutes les affaires relatives à la gestion des intérêts communaux. Il est chargé, à ce titre, de conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits, de gérer les revenus, de souscrire les marchés de fournitures, de passer les baux des biens communaux, de passer les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons ou legs, acquisitions, transactions intéressant la commune, lorsque ces actes ont été autorisés conformément à la loi, de représenter la commune en justice soit en demandant, soit en défendant. L'article 90 ajoute : « et, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal » ; mais il faut sous-entendre : lorsque ces décisions seront légalement prises.

Lorsqu'il y a lieu de passer un contrat, dans ces divers cas, les communes peuvent user du ministère des notaires ; mais les procès-verbaux d'adjudication ou autres actes régulièrement dressés en la forme administrative par le maire sont des actes authentiques ayant par eux-mêmes force probante (Cass., 14 juin 1895).

995. — IV. Substitution du préfet au maire. — La législation de la Constituante, tout en ne soumettant les fonctions propres au pouvoir municipal qu'à la *surveillance* et à l'*inspection* des corps administratifs,

avait néanmoins reconnu le droit aux directoires de département, non seulement d'*annuler*, mais encore de *réformer* les arrêtés municipaux (L. 19-22 juillet 1791). Lors de la rédaction de la loi municipale de 1837, le droit de réformation ne fut pas maintenu pour les actes accomplis par le maire comme organe de l'autorité municipale. Mais, en présence des résistances injustifiées qui s'étaient souvent produites pour l'accomplissement de certains actes, le législateur de 1884 a jugé nécessaire d'édicter une règle nouvelle.

« Dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office ou par un délégué spécial » (art. 85).

Pour que le préfet puisse ainsi se substituer par lui-même ou par un délégué à l'autorité du maire, deux conditions sont nécessaires, l'une de fond et l'autre de forme.

La *condition de fond* consiste en ce que l'acte que le maire refuse ou néglige d'accomplir soit *prescrit par la loi*. L'utilité de cette disposition se présente surtout pour les actes que le maire accomplit comme autorité municipale. Quand le maire agit comme représentant du pouvoir central, l'autorité supérieure peut, non seulement annuler ses actes, mais encore les réformer et y substituer ses propres actes. Mais lorsque le maire agit comme autorité municipale, il est seulement placé sous la surveillance du préfet dont le droit, en principe, se borne à la faculté d'annuler ou de suspendre les actes du maire (art. 95). La disposition précitée apporte une dérogation à cette règle lorsqu'il s'agit d'actes prescrits par la loi. Si le maire a refusé de procéder à un acte que la loi lui prescrit de faire à titre d'autorité municipale, le préfet pourra faire cet acte par lui-même ou par un délégué spécial.

La *condition de forme* consiste dans l'obligation pour le préfet de mettre préalablement le maire en demeure d'accomplir l'acte dont il s'agit. On pourrait penser que le préfet peut, sans réquisition préalable, procéder à l'acte, quand le maire est placé, pour cet acte, sous l'autorité du pouvoir central ; mais cette distinction n'étant pas faite par la loi, il ne paraît pas possible de l'y introduire.

On a soutenu que la loi prescrit au maire d'exécuter les décisions du conseil municipal et qu'en cas d'inexécution de ces décisions, le préfet peut intervenir. Mais les actes prescrits par le conseil municipal ne sont pas des actes prescrits par la loi. Le préfet aura d'ailleurs le moyen de vaincre l'inaction du maire, en usant contre lui du droit de suspension, et en provoquant, au besoin, sa révocation.

L'article 98, § 4, de la loi de 1884, permet aussi au préfet de se substituer au maire dans un cas où celui-ci était précédemment investi d'un pouvoir discrétionnaire. Quand une permission de voirie à titre précaire et révocable était demandée pour l'établissement d'une conduite destinée au passage des eaux ou du gaz sous la voie publique, le maire avait seul qualité pour l'accorder. En cas de refus, sa décision était définitive et sans recours (C. d'Ét., 10 déc. 1880). Pour faire cesser les abus que ce pouvoir discrétionnaire avait fait naître, la loi a attribué au préfet le droit de reviser

les décisions du maire quand ces décisions refusent l'autorisation et que ce refus n'est pas motivé par l'intérêt public.

996. — V. Actes des maires. — Ces actes ne sont soumis à aucune forme particulière. Ceux qui ont trait à la police municipale ou rurale prennent spécialement le nom d'*arrêtés de police*. Nous aurons à en traiter plus loin.

Les actes des maires peuvent, comme ceux des préfets et des sous-préfets, être l'objet d'un recours gracieux, d'un recours hiérarchique, d'un recours pour excès de pouvoir et quelquefois d'un recours contentieux de pleine juridiction.

Le *recours gracieux* est porté devant le maire lui-même qui peut retirer sa décision, sous réserve des droits acquis.

Le *recours hiérarchique* est porté devant le préfet qui peut annuler l'acte du maire, mais non le réformer, s'il s'agit d'un acte accompli à titre d'autorité municipale, sauf le droit du préfet de se substituer au maire, dans les cas où cette substitution est permise.

Le *recours pour excès de pouvoir* devant le Conseil d'État est ouvert contre les actes de puissance publique, et notamment contre les arrêtés de police municipale ou rurale. Enfin un *recours contentieux ordinaire* peut être porté devant le conseil de préfecture lorsqu'il s'agit de travaux publics, ou devant le Conseil d'État, s'il s'agit d'un acte administratif ne rentrant pas dans la compétence du conseil de préfecture.

Les recours dirigés contre les actes de droit commun relèvent de la compétence des tribunaux judiciaires.

---

# CHAPITRE III

## LA COMMUNE PERSONNE MORALE

### SECTION PREMIÈRE. — **La commune propriétaire.**

#### § 1er. — Domaine privé communal

997. — I. Définition. — La loi du 10 juin 1793 (sect. I, art. 1er) définit les biens communaux « ceux sur la propriété ou le produit desquels tous les habitants d'une ou plusieurs communes, ou d'une section de commune ont un droit commun ». Cette définition, bien que reproduite à peu près littéralement par l'article 542 du Code civil, manque d'exactitude : d'une part, elle tendrait à faire considérer comme biens communaux les biens qui n'appartiennent pas aux communes et sur lesquels les habitant on

un simple droit d'usage ; d'autre part, la propriété des biens communaux appartient, non aux habitants, mais à la commune, personne morale, ou aux sections de commune.

On divise les biens des communes, d'après leur mode de jouissance, en *biens patrimoniaux* et *biens communaux proprement dits*.

998. — II. Biens patrimoniaux. — Rentrent dans cette catégorie les biens qui appartiennent à la commune et dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature. Ces biens sont meubles ou immeubles. Nous n'avons pas de règles particulières à signaler en ce qui concerne les meubles ; ils sont dans la même condition juridique que ceux qui appartiennent à des particuliers.

Quant aux immeubles patrimoniaux, les uns sont affectés à un service public, les autres n'ont aucune affectation spéciale.

Les *immeubles communaux affectés à un service public* sont principalement les collèges communaux, écoles communales, hospices et hôpitaux, halles et marchés, lorsque ces immeubles ont été acquis ou construits par les communes.

Sous le premier Empire, deux décrets sont venus accroître dans de notables proportions le domaine communal affecté à des services publics, en consommant, au profit des communes, une libéralité qui, au fond, n'était qu'une charge. Le décret du 23 août 1810 a donné en toute propriété aux villes divers bâtiments militaires, à charge de pourvoir à leur entretien. Le décret du 9 avril 1811, que nous avons déjà mentionné à propos de l'administration départementale, a également fait concession gratuite aux communes de la pleine propriété d'édifices nationaux, à charge d'acquitter la contribution foncière et de supporter les grosses et menues réparations.

Les *biens patrimoniaux sans affectation spéciale* consistent dans des maisons ou des biens ruraux dont les communes perçoivent les revenus en les donnant à bail ou à ferme. Cette seconde catégorie de biens, à la différence de la précédente, mais pour des motifs analogues, a été considérablement diminuée sous le premier Empire. L'empereur Napoléon, pour se créer des ressources, fit rendre, le 20 mars 1813, une loi portant que les biens ruraux, maisons et usines, possédés par les communes seraient cédés à la Caisse d'amortissement et que les communes recevraient en inscription 5 0/0 une rente proportionnée au revenu des biens cédés. L'État devait profiter de la différence entre le taux de la capitalisation du revenu des immeubles et le taux de capitalisation des rentes. La loi de finances du 28 avril 1816 abrogea cette loi de confiscation et ordonna la restitution aux communes des biens non encore vendus

999. — III. Biens communaux proprement dits. — Ces biens, appelés aussi simplement *communaux*, sont ceux dont les habitants des communes ou sections de commune jouissent individuellement en nature. Dans un grand nombre de communes, il existe des pâturages sur lesquels les habitants ont le droit de conduire leurs bestiaux, des forêts dont les coupes sont réparties entre les habitants pour leur chauffage ou leurs constructions, des marais d'où les habitants peuvent extraire de la tourbe, etc.

Sous l'ancien régime, les communaux étaient déclarés inaliénables. Cette règle avait été formellement consacrée par un édit de février 1554 et rappelée dans plusieurs ordonnances postérieures. L'inaliénabilité avait pour but d'attirer des habitants dans les communautés de campagne en assurant certains avantages à ceux qui viendraient s'y établir. Dès les premières années de la Révolution, cette règle fut modifiée. La loi du 14 août 1792 décréta le partage immédiat des communaux entre les habitants, à l'exception des bois que la loi du 29 septembre 1791 avait soumis à l'administration forestière; elle laissait à une loi ultérieure le soin de régler le mode de partage. Ce fut l'objet de la loi du 10 juin 1793.

Il est à remarquer que cette dernière loi, à la différence de celle de 1792, n'ordonnait plus le partage, mais le déclarait seulement facultatif. Toutefois, pour qu'il eût lieu, il suffisait qu'il fût voté par le tiers des habitants *de tout sexe* âgés de 21 ans (sect. III, art. 1 et 4). Le partage devait se faire par tête d'habitant domicilié, de tout âge et de tout sexe. La loi, prévoyant que, parmi les nouveaux propriétaires, quelques-uns seraient tentés de vendre leur lot, avait interdit la vente ou même la saisie pour dettes pendant dix années (sect. II, art. 13).

En ce qui concerne le règlement des difficultés pouvant naître à l'occasion de ces partages, la loi faisait une distinction très remarquable entre le contentieux administratif et le contentieux judiciaire. Les réclamations qui s'élevaient à raison du *mode de partage* des communaux devaient être soumises au directoire de district. Les conseils de préfecture ont hérité de cette attribution (n° 698). Quant aux contestations qui portaient sur la *propriété* elle-même, elles devaient être tranchées « par la voie de l'arbitrage », c'est-à-dire par l'autorité judiciaire (sect. V, art. 2 et 3).

Sous le Directoire, une loi du 21 prairial an IV ordonna qu'il serait sursis provisoirement à toutes actions et poursuites résultant de l'exécution de la loi précitée, mais déclara « provisoirement maintenus dans leur jouissance tous possesseurs actuels des biens communaux ». Néanmoins, des partages continuèrent à se faire, et de nombreuses usurpations étaient commises sous prétexte de partages.

Pour remédier à cette situation, une loi du 9 ventôse an XII valida tous les partages de communaux effectués depuis 1793 et dont il avait été dressé acte; elle permit de régulariser les autres au profit des détenteurs qui avaient défriché, planté, clos leur terrain, ou y avaient élevé des constructions, à charge de payer une redevance annuelle à la commune (art. 1-3). Enfin elle leva le sursis prononcé par la loi du 21 prairial an IV, *mais seulement en ce qui concerne les actions que des tiers pourraient avoir à exercer sur ces biens* (art. 7). Un décret du 4e jour complémentaire an XIII étendit les dispositions de la loi du 9 ventôse an XII à tous les partages de biens communaux effectués avant la loi du 10 juin 1793, en vertu d'arrêts du Conseil et autres actes émanés des autorités compétentes, ou conformément aux usages établis. C'est le dernier texte législatif qui se soit occupé du partage des communaux entre les habitants.

Ces partages sont-ils encore permis ? Le Conseil d'État, appelé à se prononcer sur la question, a, par deux avis, l'un du 21 février 1838, l'autre

du 16 mars de la même année, déclaré « qu'aux termes des lois en vigueur et depuis la loi du 21 prairial an IV, il ne peut plus y avoir lieu au partage des biens communaux ». La même règle est consacrée par un arrêt du Conseil d'État du 26 avril 1844.

L'interdiction du partage des biens communaux entre habitants est, d'ailleurs, conforme aux principes juridiques. En droit, en effet, le partage est l'acte qui fait cesser l'indivision des copropriétaires. Or, les habitants des communes ou sections n'ont aucun droit de propriété sur les biens communaux. Le partage de ces biens entre habitants ne saurait donc trouver aucune base juridique dans la disposition générale qui autorise les copropriétaires à sortir de l'indivision quand l'un d'eux le demande.

Toutefois, l'administration a toujours admis qu'il était possible aux communes d'atteindre, par la vente de leurs biens incultes, les mêmes résultats que par la voie du partage. Mais l'aliénation doit être faite aux enchères publiques, d'après les règles tracées par l'article 89 de la loi du 5 avril 1884 (Déc. min. int., 6 juin 1900).

## § 2. — Actes divers relatifs au domaine privé communal

1000. — I. Acquisitions, constructions, réparations. — Les actes de cette nature, tendant à accroître ou à conserver le domaine communal, ne pourraient présenter de danger pour la commune que si elle prenait des engagements excédant les ressources dont elle a la libre disposition. Aussi, la loi donne-t-elle aux conseils municipaux le pouvoir de *régler* par leurs délibérations les acquisitions d'immeubles, les constructions nouvelles, les reconstructions entières ou partielles, les projets, plans et devis des grosses réparations et d'entretien lorsque la dépense totalisée avec les dépenses de même nature pendant l'exercice courant ne dépasse pas les limites des ressources ordinaires et extraordinaires que les communes peuvent se créer sans autorisation spéciale. L'approbation du préfet ne devient nécessaire que lorsque cette proportion se trouve dépassée (art. 68-3°).

1001. — *Acquisitions d'immeubles.* — Il ne s'agit ici que des acquisitions faites en dehors de toute procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. Lorsqu'il y a lieu, pour les communes, d'acquérir par cette dernière voie, il existe des règles spéciales que nous ferons connaître plus tard.

Les circulaires ministérielles prescrivent d'ouvrir, avant l'acquisition, une enquête *de commodo et incommodo* et de faire procéder à une expertise pour déterminer la valeur des biens à acquérir; mais ces formalités ne peuvent être exigées par l'autorité supérieure qu'autant qu'elle est appelée à donner son approbation; en dehors de ce cas, le conseil municipal est seul juge de l'opportunité de l'acquisition et du mode à employer pour en déterminer le prix.

Aux termes du décret du 14 juillet 1866, les maires peuvent, lorsqu'une délibération du conseil municipal, approuvée par le préfet, les y a auto-

risés, se dispenser de remplir les formalités de purge des hypothèques à l'égard des acquisitions de gré à gré dont le prix n'excède pas 500 francs. Mais la dispense de purge n'entraîne pas celle de transcription. Quelque minime que soit le prix d'acquisition, la transcription demeure obligatoire (Av. C. d'Ét., 21 mars 1869).

1002. — *Acquisitions de meubles.* — La loi n'établissant aucune restriction relativement aux acquisitions de meubles, les délibérations des conseils municipaux, en ce qui concerne ces acquisitions, sont toujours exécutoires par elles-mêmes. Il en est ainsi notamment pour l'achat de rentes sur l'État ou même d'objets mobiliers, sauf, dans ce dernier cas, l'application des règles posées dans l'ordonnance du 14 novembre 1837 portant règlement sur les entreprises pour travaux et fournitures au nom des communes et établissements de bienfaisance.

1003. — *Constructions et reconstructions.* — « Aucune construction nouvelle ou reconstruction ne peut être faite que sur la production des plans et devis approuvés par le conseil municipal, sauf les exceptions prévues par des lois spéciales. Les plans et devis sont, en outre, approuvés par le préfet, dans les cas prévus par l'article 68, § 3 » (art. 114).

La réserve prévue par ce dernier paragraphe concerne le cas où les travaux nécessiteraient la création de ressources spéciales et devraient, par suite, être approuvés par l'administration supérieure.

Nous aurons à revenir sur les règles spéciales concernant les travaux communaux.

1004. — II. Dons et legs. — Les délibérations des conseils municipaux sont soumises à des règles différentes suivant qu'elles portent acceptation ou refus de dons ou de legs au profit des communes.

1005. — *Délibérations portant acceptation.* — En principe, les délibérations prises par le conseil municipal en vue d'accepter des dons ou legs faits au profit de la commune, ou d'une section de commune, sont exécutoires par elles-mêmes. Toutefois, ce principe souffre deux exceptions.

La *première exception* a pour but de sauvegarder les intérêts des familles. Lorsqu'il y a réclamation des familles, l'autorisation d'accepter les dons ou legs doit être donnée par décret en Conseil d'État (L. 4 fév. 1901, art. 7).

La *deuxième exception* concerne les dons ou legs faits à des hameaux ou fractions de communes *non encore investis de la personnalité morale.* Alors, l'acceptation de la libéralité ayant pour résultat de créer une section de commune, il a paru nécessaire de ne conférer le droit d'autoriser cette acceptation qu'au pouvoir exécutif dans la forme ordinairement requise pour la reconnaissance légale des établissements publics. « Si la donation ou le legs ont été faits à un hameau ou quartier d'une commune qui n'est pas encore à l'état de section ayant la personnalité civile, les habitants du hameau ou quartier seront appelés à élire une *commission syndicale*, conformément à l'article 129 ci-dessous (n° 1058). La commission syndicale délibérera sur l'acceptation de la libéralité, et, dans aucun cas, l'autorisation d'accepter ne pourra être accordée que par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique » (art. 111, § 3).

1006. — *Délibérations portant refus de dons ou de legs.* — Les lois de

1837 et de 1867 avaient donné à l'autorité supérieure le droit d'accepter d'office, dans l'intérêt des communes, les dons ou legs, malgré le refus des conseils municipaux. La loi de 1884 écarte l'acceptation d'office ; mais, dans la crainte que le conseil municipal ne se laisse influencer par les héritiers du donateur ou du testateur et ne sacrifie trop facilement les intérêts de la commune, elle dispose : « Lorsque la délibération porte refus de dons ou de legs, le préfet peut, par un arrêté motivé, inviter le conseil municipal à revenir sur sa première délibération. Le refus n'est définitif que si, par une seconde délibération, le conseil municipal déclare y persister. Si le don ou legs a été fait à une section de commune, et que le conseil municipal soit d'avis de refuser la libéralité, il sera procédé comme il est dit au § 3 de l'article 111 » (art. 112). Le décret, dans ce dernier cas, peut autoriser, malgré l'opposition du conseil municipal, l'acceptation de la libéralité.

1007. — *Acceptation provisoire.* — « Le maire peut toujours, à titre conservatoire, accepter les dons ou legs et former, avant l'autorisation, toute demande en délivrance. — Le décret du président de la République, l'arrêté du préfet ou la délibération du conseil municipal, qui interviennent ultérieurement, ont effet du jour de cette acceptation » (art. 113).

C'est aujourd'hui la règle générale pour les établissements publics ou d'utilité publique (L. 4 fév. 1901, art. 7).

1008. — III. Aliénations, échanges. — La vente des biens communaux peut avoir pour effet de diminuer les ressources de la commune dans l'avenir; aussi la loi exige-t-elle toujours dans ce cas l'approbation de l'administration supérieure, sans qu'il y ait à distinguer entre les ventes de biens immobiliers et les ventes de biens mobiliers. Les délibérations prises par les conseils municipaux relativement aux unes et aux autres de ces ventes sont soumises à l'autorisation préfectorale (art. 68).

La loi met les échanges sur la même ligne que les aliénations, parce que si, en apparence, ils ne constituent pas une diminution du patrimoine communal, ils contiennent néanmoins une aliénation et qu'ils pourraient servir à masquer des opérations onéreuses pour la commune.

L'aliénation doit être précédée d'une enquête *de commodo et incommodo*, d'une expertise et de la rédaction d'un cahier des charges; elle est faite, en règle générale, par adjudication publique.

L'article 1596 du Code civil interdit au maire de se rendre *adjudicataire* des biens de la commune qu'il administre. Mais cette interdiction ne s'étend pas aux adjoints ni aux conseillers municipaux ; elle ne leur serait applicable que dans le cas où ils remplaceraient le maire en sa qualité d'administrateur de la commune, ou bien s'ils l'assistaient lors de l'adjudication de ces biens.

Les communes peuvent-elles donner hypothèque sur leurs biens ? La loi est muette à cet égard. L'hypothèque, contenant une aliénation éventuelle, devrait, en tout cas, être autorisée par l'administration supérieure. Or, divers avis du Conseil d'État ont décidé qu'on ne doit pas autoriser les communes à consentir hypothèque sur leurs biens même non affectés à un service public.

1009. — IV. Partage. — Aux termes de l'article 815 du Code civil, nul n'est tenu de rester dans l'indivision. Cependant la loi de 1837 (art. 20) et le décret du 25 mars 1852 soumettaient à l'approbation du préfet les délibérations prises par les conseils municipaux relativement au partage des biens indivis entre communes ou sections de commune. On en tirait la conséquence que le préfet était libre d'apprécier l'opportunité du partage et de refuser aux communes l'autorisation d'y procéder. La loi de 1884 n'ayant pas reproduit ces dispositions, on doit en conclure que désormais les délibérations des conseils municipaux ne sont soumises à aucune approbation et que l'article 815 du Code civil reprend tout son empire.

D'après la loi du 10 juin 1793 (sect. IV, art. 3 et 4), lorsqu'il s'agit de partager un bien indivis entre plusieurs communes, il doit être procédé à une expertise.

Les contestations qui peuvent naître à l'occasion du partage sont, en vertu de la loi du 10 juin 1793, portées, suivant les cas, devant les tribunaux judiciaires ou devant la juridiction administrative (*supra*, n° 999).

Les tribunaux judiciaires sont compétents pour statuer sur les demandes tendant à sortir de l'indivision et sur les questions qui s'élèvent au sujet des droits prétendus par les communes ou sections sur les biens indivis. Le conseil de préfecture est compétent pour statuer sur toutes les questions relatives au mode de partage, à l'existence, à la validité et aux effets du partage (C. d'Ét., 16 mai 1884).

Un avis du Conseil d'État du 4 juillet 1807, approuvé le 20 juillet 1808, porte que le partage entre deux communes propriétaires par indivis d'un bien communal doit être fait à raison du nombre de feux par chaque commune et sans avoir égard à l'étendue du territoire de chacune d'elles.

1010. — V. Baux. — Les délibérations des conseils municipaux relativement aux baux à ferme ou à loyer intéressant les communes ne sont soumises à l'approbation préfectorale que lorsque la durée de ces baux excède dix-huit années (art. 68-1°).

Une ordonnance du 7 octobre 1818 prescrivait de procéder à la location par voie d'adjudication publique, à la chaleur des enchères, après enquête, expertise, affiches et publications. Mais ces formalités ne peuvent être exigées aujourd'hui par l'autorité supérieure que pour les baux soumis à son approbation : le conseil municipal détermine lui-même les formalités à accomplir pour sauvegarder les intérêts de la commune lorsqu'il s'agit de baux dont il règle les conditions.

Aujourd'hui, contrairement à ce qui avait lieu sous l'empire de la loi de 1837, aucune disposition de la loi ne soumet les actes de baux à l'approbation préfectorale, en dehors de l'approbation donnée à la délibération du conseil municipal, dans les cas où cette délibération n'est pas exécutoire par elle-même.

1011. — VI. Affectation et désaffectation. — Nous savons que l'affectation est un acte de puissance publique conférant la jouissance gratuite d'un immeuble, concession toujours révocable parce que la puissance publique ne peut pas aliéner ses droits pour une durée quelconque, mais révocable seulement dans les formes déterminées par la loi.

Quatre situations peuvent se présenter : 1° les immeubles sont libres de toute affectation ; 2° ils sont déjà affectés à un service public ; 3° ils sont affectés à des établissements civils ou religieux en dehors des dispositions du Concordat ; 4° ils sont affectés en vertu des dispositions concordataires.

1012. — *Immeubles communaux libres de toute affectation.* — Le conseil municipal trouve dans les dispositions combinées des articles 61 et 68 de la loi de 1884 le pouvoir de les affecter à tel service qu'il lui convient, sous réserve de l'approbation préfectorale, si le résultat de l'affectation équivaut à une aliénation ou à une location de plus de dix-huit années.

1013. — *Immeubles communaux affectés à un service public.* — L'art. 68-5° de la loi de 1884 donne au conseil municipal le droit de délibérer sur le changement d'affectation, sous réserve de l'approbation préfectorale. Toutefois, il faut combiner cette disposition avec celles des décrets du 23 avril 1810 et 9 avril 1811 qui ont cédé aux communes la propriété des casernes, bâtiments militaires ou édifices universitaires, à condition de conserver à ces immeubles leur destination spéciale. Dans ces divers cas, l'affectation ne pourrait être changée qu'avec l'approbation du chef de l'État.

1014. — *Immeubles affectés à des établissements civils ou religieux en dehors des dispositions concordataires.* — On avait soutenu que les affectations de cette espèce constituent de véritables aliénations ne pouvant être mises à néant par une désaffectation. Pour mettre fin aux hésitations qui s'étaient produites à ce sujet, la loi de 1884 dispose : « Les conseils municipaux pourront prononcer la désaffectation totale ou partielle d'immeubles consacrés, en dehors des prescriptions de la loi organique des cultes du 18 germinal an X, et des dispositions relatives au culte israélite, soit aux cultes, soit à des services religieux ou à des établissements quelconques ecclésiastiques et civils. Ces désaffectations seront prononcées dans la même forme que l'affectation » (art. 167).

Il résulte de cette dernière disposition que, si l'affectation a été autorisée par une loi, par un décret en Conseil d'État ou par un arrêté préfectoral, un acte de même nature sera nécessaire pour la faire disparaître, lors même que, depuis l'affectation, la compétence aurait été modifiée.

1015. — *Immeubles affectés en vertu des dispositions concordataires.* — Lorsqu'un immeuble communal est affecté à un établissement civil ou ecclésiastique, en vertu de la loi du 18 germinal an X, le conseil municipal n'a que la faculté d'émettre un vœu en ce qui concerne la désaffectation de cet immeuble. Une décision spéciale du gouvernement est nécessaire pour prononcer la désaffectation. Cette décision est rendue en Conseil d'État (C. d'Ét., 22 mai 1885).

## § 3. — Domaine public communal

1016. — I. Composition de ce domaine — On peut ramener à trois catégories les dépendances du domaine public communal : 1° les chemins,

rues et canaux des communes; 2° les cimetières; 2° les édifices communaux affectés à un usage public.

1017. — *Chemins, rues et canaux.* — L'article 538 du Code civil, en mentionnant comme faisant partie du domaine public « les chemins, routes et rues *à la charge de l'État* », semble refuser le même caractère aux *chemins* ou *rues à la charge des communes;* mais on sait que l'énumération donnée par cet article n'est pas limitative, et qu'il faut surtout s'attacher à la disposition finale qui attribue le privilège de domanialité publique à toutes les « portions du territoire français non susceptibles d'une propriété privée ». Le doute d'ailleurs n'est pas possible en présence des termes de l'article 10 de la loi du 21 mai 1836 et de l'article 6 de la loi du 21 août 1881 qui déclarent les chemins vicinaux et ruraux imprescriptibles.

Le domaine public communal comprend non seulement les rues, places et passages appartenant aux communes, mais encore les promenades et jardins publics, ainsi que tous les objets accessoires qui y sont placés à demeure, comme les arcs de triomphe, les fontaines monumentales, les statues, colonnes, bancs, etc.

La loi du 11 juin 1880 (art. 11 et 26) déclare expressément que les chemins de fer d'intérêt local et les tramways peuvent faire partie du domaine public communal. En font également partie les canaux de navigation appartenant aux communes et les canaux et aqueducs établis pour conduire l'eau nécessaire à l'alimentation des villes (Cass., 4 juin 1866).

1018. — *Cimetières.* — En ce qui concerne les cimetières, la domanialité publique a été contestée; on a dit que les communes exercent à l'égard de ces immeubles de véritables droits de propriété privée, puisqu'elles en perçoivent les revenus et qu'elles sont autorisées à y faire des concessions perpétuelles qui constituent des aliénations partielles. La question ne s'est posée que rarement devant les tribunaux; il existe cependant des décisions de jurisprudence qui classent les cimetières dans le domaine public communal (Lyon, 24 janv. 1866). Les cimetières semblent, en effet, présenter tous les caractères qui forment les signes distinctifs de la domanialité publique : ce sont des portions du territoire livrées à un usage public, et non susceptibles de propriété privée, en ce sens que les particuliers ne peuvent pas avoir de cimetières proprement dits.

Les biens du domaine public communal, de même que ceux du domaine public national, sont susceptibles de produire quelques perceptions fructuaires. Il est vrai que les concessions dans les cimetières peuvent être perpétuelles, tandis que généralement les concessions sur le domaine public sont temporaires; mais ce caractère de perpétuité tient à la destination spéciale des cimetières; il n'entraîne pas nécessairement comme conséquence un droit de propriété privée La jurisprudence administrative et celle des tribunaux ont posé en principe que les concessions dans les cimetières, même à titre perpétuel, n'emportent pas aliénation de propriété, mais seulement constitution d'un droit *sui generis* d'usage et de jouissance avec affectation spéciale et nominative (Circ. int., 30 déc. 1843), que ces concessions sont hors du commerce et qu'elles échappent aux règles ordinaires du droit de propriété (Cass., 23 janv. 1894).

Quoi qu'il en soit, la jurisprudence du Tribunal des conflits décide que les tribunaux civils sont compétents pour connaître, non seulement des actions ayant pour objet les droits et obligations résultant des concessions dans les cimetières, mais encore pour reconnaître le sens et la portée des actes de concession (Confl., 21 nov. 1896).

1019. — *Édifices communaux affectés à un usage public.* — Nous pensons qu'il faut considérer comme faisant partie du domaine public communal tous les édifices communaux affectés à l'*usage public*.

Au premier rang de ces édifices figure la *mairie* ou *hôtel de ville*. C'est là, en effet, que doivent se rendre les citoyens pour l'accomplissement des divers actes de la vie politique; là que sont conservés les registres de l'état civil, les listes du recrutement, les listes électorales; là que se traitent les affaires intéressant la sécurité publique, etc. L'usage de cet édifice est au moins aussi indispensable que celui d'une promenade publique, on ne saurait donc lui refuser la même protection.

Le même caractère doit être attribué aux *églises* et *temples* des cultes reconnus, lorsque ces édifices appartiennent aux communes. Ce sont, en effet, des immeubles affectés à un usage public. De nombreux arrêts de la Cour de cassation ont fait l'application du principe de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité des églises. Quant aux presbytères, ils sont affectés à un usage purement privé; on ne peut leur appliquer la même règle.

Rappelons que la jurisprudence classe dans le domaine public les bibliothèques et musées avec les tableaux et livres qui y sont placés (Cass., 17 juin 1896, *supra*, n° 600).

1020. — II. Autorisations et concessions. — Les communes peuvent accorder certaines autorisations de voirie sur leur domaine public. Les plus fréquentes consistent dans la faculté de faire usage des voies municipales pour la pose de tuyaux de canalisation ou de conducteurs d'électricité à l'effet d'assurer le service de l'éclairage.

Ces autorisations peuvent être retirées dans l'intérêt de la viabilité, mais si l'autorité municipale les retirait dans un autre but, par exemple en vue d'obtenir un service d'éclairage plus avantageux, elle commettrait un excès de pouvoir (C. d'Ét., 4 janv. 1895).

D'autre part, il a été admis par de nombreuses décisions de jurisprudence que, si les communes ne peuvent constituer, au profit d'un tiers, le monopole de l'éclairage privé, elles peuvent valablement s'interdire d'autoriser ou de favoriser, sur le domaine municipal, tout établissement pouvant faire concurrence à leur concessionnaire. En conséquence, le concessionnaire dont les droits sont violés peut réclamer une indemnité (C. d'Ét., 8 mai 1896).

## SECTION II. — La commune créancière.

1021. — I. Sources des créances de la commune. — Les créances de la commune, de même que celles de l'État et du département, résultent

de contrats, de quasi-contrats, de délits, de quasi-délits et de la loi. Les créances provenant des quatre premières sources sont soumises aux règles du Droit civil; celles qui naissent de la loi ressortissent principalement au Droit administratif; ce sont les impositions et taxes communales.

Nous nous bornerons pour le moment à cette indication qui sera complétée lorsque nous étudierons les *Impôts* et le *Budget communal*.

1022. — II. Prérogatives de la commune pour le recouvrement de ses créances. — Les communes sont ou peuvent être autorisées à percevoir, pour subvenir à leurs dépenses, des centimes additionnels aux contributions directes. Ces centimes, étant perçus en même temps que les impôts de l'État, jouissent de toutes les prérogatives édictées par la loi en ce qui concerne le recouvrement des contributions publiques (n° 609).

D'autres taxes communales, bien que n'étant pas perçues avec les impôts de l'État, sont « assimilées aux contributions directes », par les lois spéciales qui les ont autorisées, comme les taxes de pavage, de balayage, la taxe sur les chiens ; elles jouissent ainsi des mêmes prérogatives que les précédentes quant au mode de perception. Toutefois, les privilèges étant de droit étroit, les communes ne peuvent pas invoquer le privilège dont jouit le Trésor public en vertu de la loi du 12 novembre 1806 (Cass., 21 janv. 1892).

Enfin, les recettes municipales pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement s'effectuent sur des états de produits dressés par le maire. Ces états sont *exécutoires* après qu'ils ont été visés par le préfet ou le sous-préfet. Toutefois, à la différence des rôles des contributions directes, ils ne sont exécutoires que sauf opposition de la part des intéressés. L'opposition est portée devant les tribunaux judiciaires lorsque la matière est de leur compétence. Les oppositions, dans ce cas, doivent être jugées comme affaires sommaires et la commune peut y défendre sans autorisation du conseil de préfecture (L. 1884, art. 154).

## SECTION III. — **La commune débitrice.**

1023. — I. Sources des dettes des communes. — Les dettes des communes résultent de contrats, de quasi-contrats et de la loi. Les communes peuvent, en outre, être rendues responsables de dommages causés soit par leurs agents ou préposés, soit par l'exécution de travaux communaux, soit enfin par des faits séditieux.

Nous n'avons rien à dire, pour le moment, des obligations que la loi met à la charge des communes; bornons-nous à remarquer que, parmi les dépenses des communes, il en est un grand nombre que la loi déclare obligatoires et qui peuvent être inscrites d'office au budget communal par l'autorité qui règle ce budget.

1024. — II. Contrats. — Les communes peuvent être autorisées à contracter des emprunts ou d'autres engagements à terme. Le législateur a

édicté un ensemble de dispositions tendant à empêcher que les communes ne grèvent trop facilement l'avenir.

1025. — *Emprunts.* — La loi de 1884 (art. 141-143) confère aux conseils municipaux le droit de *régler* par leur vote les emprunts remboursables au moyen d'une contribution extraordinaire, dans la limite du maximum fixé chaque année par le conseil général, et n'excédant pas cinq centimes pendant cinq années, ou au moyen de ressources ordinaires, quand l'amortissement, dans ce dernier cas, ne dépasse pas trente ans.

Les délibérations des conseils municipaux doivent être *approuvées par le préfet* lorsque les emprunts sont remboursables, soit sur des contributions extraordinaires dépassant cinq centimes sans excéder le maximum fixé par le conseil général et dont la durée, excédant cinq ans, n'est pas supérieure à trente ans, soit sur les revenus ordinaires dans un délai excédant trente années.

Les emprunts remboursables sur contributions extraordinaires dépassant le maximum fixé par le conseil général sont autorisés par décret du président de la République, et le décret doit être rendu en Conseil d'État, lorsque la durée de l'amortissement de l'emprunt doit excéder trente ans.

Il est statué par une loi si la somme à emprunter dépasse un million, ou si, réunie aux chiffres d'autres emprunts non encore remboursés, elle dépasse un million.

La ville de Paris ne peut contracter aucun emprunt ni établir aucune contribution extraordinaire sans y être autorisée par une loi (L. 24 juill. 1867, art. 17).

Les modes de réalisation des emprunts communaux sont les mêmes que pour les emprunts départementaux (V. *supra*, n° 846).

1026. — *Autres engagements à terme.* — Les communes peuvent devenir débitricespar des contrats autres que l'emprunt, soit, par exemple, en traitant avec un entrepreneur pour l'exécution de travaux avec la stipulation que le prix sera payé en plusieurs années, soit en acquérant des immeubles payables à long terme. Ces engagements, présentant le même danger que les emprunts directs, doivent être soumis aux mêmes règles quant au vote et à l'approbation (Cir. int., 11 mai 1864 et 15 mai 1884).

1027. — III. Quasi-contrats. — Les communes sont obligées, de même que les particuliers, par le quasi-contrat de la *réception de l'indû*. En est-il de même en ce qui concerne le quasi-contrat de *gestion d'affaires?* Une commune peut-elle être obligée à rembourser les dépenses faites sans autorisation, alors même qu'elles présenteraient pour elle une incontestable utilité? La question ne peut guère se présenter que pour les dépenses déclarées *obligatoires* par la loi ; on ne comprendrait pas, en effet, qu'une commune soit forcée de rembourser des dépenses qu'il lui est loisible de ne pas faire.

Certains auteurs admettent sans difficulté le principe de la gestion d'affaires en ce qui concerne les dépenses obligatoires. Même avec cette restriction, nous ne pouvons nous rallier à une doctrine qui consacrerait l'atteinte la plus grave aux règles sur l'administration municipale. Pour qu'une dépense puisse être mise à la charge d'une commune, il faut que

le conseil municipal ait été appelé à en constater l'utilité, à en fixer le chiffre et à ouvrir le crédit nécessaire pour l'acquitter, ou que, à défaut d'un vote par le conseil municipal, elle ait été inscrite d'office au budget de la commune (C. d'Ét., 8 avril 1842; 13 août 1894).

D'autres auteurs on proposé d'accorder au moins l'action en remboursement jusqu'à concurrence de l'enrichissement procuré à la commune (action *de in rem verso)*. Cette doctrine ne nous paraît pas non plus devoir être admise. Dans sa dernière jurisprudence, la Cour de cassation se prononce pour le refus de toute action (Cass., 6 juin 1893).

**1028.** — IV. Responsabilité des communes. — Il semble, au premier abord, qu'il y aurait lieu d'appliquer ici les règles qui ont été exposées à propos de la responsabilité de l'État *(supra*, n°s 615 et s ). Cependant telle n'est pas la jurisprudence qui a prévalu. La Cour de cassation décide que les règles relatives à la responsabilité de l'État ne sont pas applicables à celle des communes (Cass., 23 juin 1897). D'autre part, le Tribunal des conflits déclare que l'autorité judiciaire, compétente pour statuer sur les demandes ayant pour fondement un délit ou un quasi-délit, l'est également pour apprécier la responsabilité des communes à raison du fait de leurs préposés (Confl., 21 nov. 1896). La jurisprudence applique donc, en principe, à la responsabilité des communes, les règles posées par les articles 1382-1384 du Code civil, ainsi que la compétence judiciaire.

Ces règles souffrent cependant deux restrictions importantes:

La première concerne les actes de puissance publique. Nous avons vu que les nominations et révocations d'employés constituent des actes de puissance publique ressortissant exclusivement à la compétence de la juridiction administrative (Confl., 7 août 1880). La même solution doit être admise pour les actes de police municipale ou rurale.

La seconde restriction est relative aux dommages résultant de travaux publics. Les communes n'ont pas, à proprement parler, de services publics en dehors de celui des travaux publics; mais ce service en englobe plusieurs autres tels que l'éclairage, le balayage, etc. Or, les règles concernant les travaux publics de l'État s'appliquent en général aux travaux publics des communes. Les dommages résultant de ces travaux font naître de nombreuses contestations qui sont soustraites à la compétence judiciaire, et dans lesquelles on écarte l'application des articles 1382-1384 du Code civil.

Notons que la loi du 9 avril 1898, sur les accidents arrivés aux ouvriers, s'applique aux communes (Cf. *supra*, n° 618).

**1029.** — V. Responsabilité pour faits séditieux. — L'origine de cette responsabilité remonte au décret du 23 février 1790 (art. 5) qui rend la commune responsable du dommage causé par un attroupement, si elle a été requise et si elle a pu l'empêcher, sauf son recours contre les auteurs de l'attroupement. La Convention, menacée par l'émeute, vota, le 10 vendémiaire an IV, une loi qui rendait les communes et les magistrats municipaux responsables, même en dehors de toute réquisition. Plus tard, on se demanda si cette loi devait survivre aux circonstances qui l'avaient fait rendre. Les tribunaux n'admirent pas l'abrogation tacite d'une loi régulièrement votée; cependant la Cour de cassation décida que cette loi

n'était pas applicable à la ville de Paris, par le motif que, dans cette ville, le soin de pourvoir à la sûreté et à la tranquillité publiques étant placé entre les mains du préfet de police qui est l'agent direct du gouvernement, c'est le gouvernement lui-même qui dispose seul de tous les moyens de surveillance et de répression (Cass., 15 mai 1841 ; 4 mai 1881).

La loi du 5 avril 1884 a emprunté à la loi de vendémiaire son principe, mais elle a écarté toutes les dispositions que le besoin d'une répression violente pouvait seul expliquer. « Les communes sont civilement responsables des dégâts et dommages résultant des crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence sur leur territoire par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées. Les dommages dont la commune est responsable sont répartis entre tous les habitants domiciliés dans ladite commune, en vertu d'un rôle spécial comprenant les quatre contributions directes » (art. 106).

« Si les attroupements ou rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, chacune d'elles est responsable des dégâts et dommages causés dans la proportion qui sera fixée par les *tribunaux* » (art. 107).

Cet article n'indique pas d'une manière précise s'il s'agit de tribunaux judiciaires ou de tribunaux administratifs. La loi de l'an IV attribuait compétence aux tribunaux judiciaires; l'article précité ne contenant pas de disposition contraire, il faut décider qu'il en est toujours de même. Mais cette compétence, dans une matière où il s'agit d'appréciation de mesures de police, constitue une dérogation aux principes généraux, concernant la séparation des pouvoirs.

1030. — *Exceptions au principe de la responsabilité.* — « Les dispositions des articles 106 et 107 ne sont pas applicables : 1° lorsque la commune peut prouver que toutes les mesures qui étaient en son pouvoir ont été prises à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements et d'en faire connaître les auteurs; 2° dans les communes où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale ni de la force armée; 3° lorsque les dommages causés sont le résultat d'un fait de guerre » (art. 108).

Ces trois exceptions sont fondées sur l'idée que la cause déterminante de la responsabilité des communes, c'est la faute commise, et que là où il n'y a pas faute, il ne saurait y avoir condamnation.

La *première exception* vise le cas ordinaire où la municipalité a la disposition de la police locale; alors le devoir de la municipalité est de faire un usage suffisamment énergique des moyens dont elle dispose pour protéger l'ordre public. Lorsque des dégâts ou dommages sont commis dans les conditions prévues par la loi, la commune est présumée en faute; mais ce n'est qu'une présomption admettant la preuve contraire, et, si la commune peut établir qu'elle a fait tout ce qui était en son pouvoir pour maintenir l'ordre, elle cesse d'être responsable.

La *seconde exception* se réfère au cas où la commune n'a pas la disposition de la police locale ou de la force armée. Les villes de Paris et de Lyon sont seules placées, d'une manière permanente, sous ce régime par-

ticulier; mais les autres communes de France peuvent être déclarées en état de siège et se trouver ainsi temporairement dans une situation qui dépouille leurs municipalités des attributions de police. Dans tous ces cas, la responsabilité des communes disparaîtra. L'État deviendra-t-il alors responsable ? Il a toujours été admis que l'État ne pouvait pas être déclaré responsable d'événements insurrectionnels (C. d'Ét., 5 mars 1880). Cette différence de situation pour des faits de même nature est difficile à justifier.

Enfin la *troisième exception* concerne les dommages résultant de « faits de guerre ». Ici encore se pose la question de savoir si, en l'absence de toute responsabilité de la part de la commune, l'État ne pourra pas être déclaré responsable; mais les faits de guerre sont considérés comme des faits de force majeure qui ne peuvent engager aucune responsabilité.

« La commune déclarée responsable peut exercer son recours contre les auteurs ou complices du désordre » (art. 109). — C'est là une règle d'équité, qui se justifie d'elle-même.

1031. — VI. Voies de contrainte ouvertes contre la commune. — Les créanciers des communes, pas plus que ceux de l'État, des départements ou autres établissements publics, ne peuvent user des voies d'exécution qui appartiennent, de droit commun, aux créanciers d'un particulier. Il leur est interdit, même quand ils sont nantis de titres exécutoires, de pratiquer, soit des saisies-arrêts entre les mains des débiteurs des communes, soit des saisies mobilières ou immobilières sur les biens communaux.

Cette règle résulte d'un avis du Conseil d'État du 12 août 1807, qui dispose que les communes « n'ont que la disposition des fonds qui leur sont attribués par leur budget et qui ont tous une destination qui ne peut être intervertie ».

1032. — *Recours à l'administration.* — « Pour obtenir son paiement forcé, porte le même avis, le créancier d'une commune ne peut jamais s'adresser qu'à l'administration. » Il devra donc d'abord s'adresser à l'administration municipale, et si celle-ci ne fait pas droit à sa réclamation, il pourra recourir à l'administration supérieure.

Plusieurs situations peuvent alors se présenter : s'il existe au budget de la commune un crédit pour le paiement de la dépense, mais que le maire refuse de délivrer un mandat, il pourra être prononcé par le préfet en conseil de préfecture et l'arrêté du préfet tiendra lieu du mandat du maire (L. 1884, art. 152, § 2). Si le budget communal ne comporte pas de crédit pour cette dépense et que le conseil municipal refuse d'allouer la somme nécessaire, l'acquittement des dettes exigibles étant une dépense obligatoire, le préfet pourra inscrire d'office l'allocation nécessaire. Si la commune n'a pas de ressources disponibles et que le conseil municipal refuse d'en voter, l'administration supérieure aura deux moyens pour contraindre la commune à se libérer : elle pourra, soit établir d'office une contribution extraordinaire, soit autoriser la vente de biens appartenant à la commune. « La vente des biens mobiliers et immobiliers des communes autres que ceux servant à un usage public, peut être autorisée sur la

demande de tout créancier porteur de titre exécutoire, par un décret du président de la République qui détermine les formes de la vente » (art. 110).

L'administration supérieure est seule juge des charges que les communes peuvent supporter, eu égard à leurs besoins et à leurs ressources ; elle a un pouvoir souverain à l'effet d'apprécier si et dans quelle mesure il y a lieu d'appliquer les divers moyens de contrainte qui viennent d'être indiqués. Le Conseil d'État a toujours déclaré que l'imposition d'office et la vente des biens communaux peuvent ne pas être ordonnées si l'administration juge que l'intérêt public lui commande de ne pas faire droit à la réquisition des créanciers (C. d'Ét., 17 avril 1885).

1033. — *Question relative à l'hypothèque judiciaire.* — Le créancier qui a obtenu un jugement contre une commune peut-il frapper d'une inscription d'hypothèque judiciaire les biens communaux ? La Cour de cassation s'est prononcée pour l'affirmative en se fondant sur le motif que l'inscription est simplement un acte conservatoire qui ne peut produire vis-à-vis de la commune aucun effet coercitif ni revêtir le caractère d'un acte d'exécution la mettant dans la nécessité de payer (Cass., 18 déc. 1893).

Cette doctrine nous paraît erronée. Les biens des communes ne pouvant faire l'objet d'une exécution forcée, le droit du créancier inscrit ne serait susceptible de recevoir effet que dans le cas d'une aliénation volontaire ; or, l'immeuble une fois vendu, les deniers représentant le prix auraient le caractère de deniers communaux et ne pourraient pas recevoir d'autre destination que celle qui aurait été prévue dans le budget de la commune. Le créancier hypothécaire n'aurait donc pas le droit de préférence. Le droit de suite ne pourrait pas non plus s'exercer, puisque le créancier ne peut pas avoir plus de droits contre le tiers détenteur que contre son propre débiteur. Le droit de suite et le droit de préférence, sans lesquels l'hypothèque n'existe pas, ne pouvant s'exercer en ce qui concerne le domaine privé des communes, il en résulte comme conséquence nécessaire que ces biens, de même ceux de l'État, ne peuvent être frappés utilement d'hypothèque judiciaire (Seine, 7 fév. 1895).

Les mêmes règles sont applicables aux établissements publics.

## SECTION IV. — **Actions judiciaires.**

### § 1er. — Règles générales

1034. — I. Délibération préalable. — Lorsqu'il y a lieu pour une commune d'intenter une action ou d'y défendre, le conseil municipal doit toujours être appelé à en délibérer. Cette règle, qui se trouvait énoncée formellement dans la loi de 1837 et même dans le projet de la loi actuelle, a disparu par suite d'un accident de rédaction ; mais le principe n'est pas douteux. Les délibérations prises par le conseil municipal relativement aux actions judiciaires intéressant les communes ne sont pas soumises à l'approbation de l'administration supérieure. Cette approbation est remplacée par

une formalité spéciale : l'autorisation du conseil de préfecture pour ester en justice.

Quand le conseil municipal a voté l'action, c'est le maire qui est chargé de l'exercer et de représenter la commune, soit en demandant, soit en défendant (art. 90, § 8), sauf le cas où un contribuable de la commune est autorisé à suppléer à l'inaction du conseil municipal (art. 123).

1035. — II. Autorisation d'ester en justice. — « Nulle commune ou section de commune ne peut ester en justice sans y être autorisée par le conseil de préfecture, sauf les cas prévus aux articles 122 et 154 de la présente loi » (art. 121, § 1er).

Si la nécessité de l'autorisation se comprend sans peine pour les actions à intenter par les communes, il semble, à première vue, que, la défense étant de droit naturel, il n'y aurait pas lieu d'exiger l'autorisation pour le cas où la commune est défenderesse. Mais la loi ne fait pas de distinction, et, d'ailleurs, l'autorisation préalable présente des avantages même dans le cas de défense. La commune, éclairée par la décision du conseil de préfecture, pourra acquiescer à une demande légitime et ne pas soutenir un procès ne présentant pas d'éléments suffisamment sérieux de discussion.

Après un jugement rendu en première instance, une nouvelle autorisation est-elle nécessaire à la commune pour plaider devant un autre degré de juridiction ? Il faut distinguer suivant que le pourvoi est formé par l'adversaire de la commune ou par la commune elle-même.

Si c'est l'adversaire qui se pourvoit, il est évident que la commune, qui a eu gain de cause en première instance, a de grandes chances de gagner encore en appel ; on ne peut la forcer à abandonner ses chances de succès, et dès lors, il n'y a pas lieu de l'obliger à demander une nouvelle autorisation. Mais si c'est la commune qui se pourvoit, son droit, après un premier échec, n'a fait que devenir plus douteux, et l'autorisation d'ester en justice est d'autant plus nécessaire. Telle est la distinction que nous trouvons énoncée dans la loi : « Après tout jugement intervenu, la commune ne peut se pourvoir devant un autre degré de juridiction qu'en vertu d'une nouvelle autorisation du conseil de préfecture » (art. 121, § 2).

La Cour de cassation est, à ce point de vue, considérée comme un degré de juridiction. La loi de 1884 (art. 122, § 2) contient à cet égard une disposition formelle.

« Le maire peut, sans autorisation, interjeter appel de tout jugement et se pourvoir en cassation ; mais il ne peut ni suivre sur son appel, ni suivre sur le pourvoi qu'en vertu d'une nouvelle autorisation. »

Nous avons supposé jusqu'ici que l'autorisation du conseil de préfecture est expresse ; mais la loi de 1884 a établi une autorisation tacite résultant de la seule expiration d'un délai. Le législateur a voulu empêcher que des retards, résultant de circonstances quelconques, pussent empêcher les communes de faire valoir efficacement leurs droits. « La décision du conseil de préfecture doit être rendue dans le délai de deux mois, à compter du jour de la demande en autorisation. A défaut de décision rendue dans ledit délai, la commune est autorisée à plaider » (art, 121, § 3).

1036. — *Exceptions au principe de l'autorisation.* — Les communes

sont dispensées d'obtenir l'autorisation d'ester en justice dans trois cas, dont les deux premiers sont prévus formellement par les articles 122 et 154. Le troisième résulte de la jurisprudence.

La *première exception* est énoncée dans l'article 122, § 1er : « Le maire peut, sans autorisation préalable, intenter toute action possessoire ou y défendre et faire tous actes conservatoires ou interruptifs de déchéances. »

Les actions possessoires se prescrivent assez vite, puisqu'elles doivent être intentées dans l'année du trouble apporté à la possession. Quant aux actes conservatoires, ils doivent, en général, être accomplis dans un court délai. Dans les deux cas, l'exception est donc pleinement justifiée.

1037. — La *seconde exception* est relative aux recettes communales dont le recouvrement s'effectue sur des états dressés par le maire et rendus exécutoires en vertu du visa du sous-préfet (V. *supra*, n° 1022). Le débiteur, poursuivi par la commune, est admis à former opposition et alors l'affaire sera soumise aux tribunaux compétents, mais la signature du maire et le visa du sous-préfet paraissent une garantie suffisante pour permettre d'écarter la nécessité de l'autorisation du conseil de préfecture (art. 154).

Une *troisième exception* concerne les actions portées devant les juridictions administratives. En soumettant les communes à la nécessité d'obtenir l'autorisation d'ester en justice, le législateur a entendu parler des actions à suivre devant les tribunaux judiciaires. Le Conseil d'État a toujours décidé que l'autorisation n'est pas nécessaire pour plaider devant la juridiction administrative.

1038. — III. Exercice des actions communales par un contribuable. — Les contribuables ont intérêt à ce que les droits de la commune ne soient pas compromis par le mauvais vouloir ou la négligence du conseil municipal ; la loi leur a ouvert le moyen de parer à l'inaction des mandataires légaux de la commune. « Tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer, à ses frais et risques, avec l'autorisation du conseil de préfecture, les actions qu'il croit appartenir à la commune ou section et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer » (art. 123, § 1er).

Ainsi, quatre conditions sont nécessaires pour exercer les actions communales ; il faut : 1° être contribuable inscrit au rôle de la commune ; 2° prendre l'engagement de supporter les frais et risques du procès ; 3° avoir préalablement appelé la commune à en délibérer ; 4° avoir obtenu l'autorisation du conseil de préfecture.

Au point de vue de l'autorisation, il existe certaines différences entre le droit du contribuable et celui de la commune.

D'abord, le contribuable n'est pas, comme la commune ou section de commune, implicitement autorisé à ester en justice lorsque le conseil de préfecture n'a pas statué dans le délai de deux mois sur la demande en autorisation. Il ne peut plaider au nom de la commune sans une autorisation expresse. L'observation en a été faite au cours de la discussion de la loi, et, d'ailleurs, le silence gardé par l'article 123 au sujet de l'autorisation tacite ne peut laisser aucun doute.

En second lieu, le contribuable doit obtenir l'autorisation, même lorsqu'il s'agit de plaider en matière possessoire ou en matière administrative (1). Il ne faut pas, en effet, assimiler l'autorisation donnée à la commune représentée par ses mandataires légaux, avec l'autorisation donnée au contribuable. Dans le premier cas, le conseil de préfecture doit examiner les chances du procès, prendre en considération les frais qui pourront retomber à la charge de la commune ; dans le second cas, au contraire, le conseil de préfecture doit surtout se préoccuper du point de savoir s'il y a opportunité à intenter ou à soutenir l'action et s'il ne vaudrait pas mieux la réserver pour le moment où la commune voudrait l'exercer elle-même. Le Conseil d'État décide que le contribuable ne jouit de la dispense d'autorisation en aucune matière (D. C. d'Ét., 17 août 1882).

On signale souvent une troisième différence consistant en ce que le contribuable ne serait pas, comme la commune, astreint à se munir d'une autorisation nouvelle pour se pourvoir devant un autre degré de juridiction. En faveur de ce système, on tire argument du texte de l'article 123 qui ne rappelle pas à cet égard la disposition de l'article 121, et on ajoute que le contribuable qui a exposé des frais a désormais un intérêt personnel à poursuivre l'affaire devant tous les degrés de juridiction. Mais l'opinion contraire est préférable : il n'est pas admissible qu'un contribuable ait un pouvoir plus étendu que le conseil municipal tout entier (D. C. d'Ét., 15 juin 1886).

Le § 2 de l'article 123 ajoute : « La commune ou section est mise en cause et la décision qui intervient a effet à son égard. » — Il importe, en effet, d'empêcher que l'on puisse remettre en question ce qui aura reçu une solution judiciaire. La commune sera consultée par le conseil de préfecture avant l'autorisation ; elle devra être appelée à fournir ses moyens de défense. Dans ces conditions, il était naturel de déclarer que la décision à intervenir aurait, à l'égard de la commune, l'autorité de la chose jugée.

1039. — IV. Pourvoi contre le refus d'autorisation. — « Toute décision du conseil de préfecture portant refus d'autorisation doit être motivée. La commune, la section de commune ou le contribuable auquel l'autorisation a été refusée peut se pourvoir devant le Conseil d'État. Le pourvoi est introduit et jugé *en la forme administrative* (2). Il doit, à peine de déchéance, être formé dans le délai de deux mois à dater de la notification de l'arrêté du conseil de préfecture. Il doit être statué sur le pourvoi dans le délai de deux mois à partir du jour de son enregistrement au secrétariat général du Conseil d'État » (art. 126).

« En cas de pourvoi de la commune ou section contre la décision du conseil de préfecture, le demandeur peut néanmoins introduire l'action ; mais l'instance est suspendue jusqu'à ce qu'il ait été statué par le Conseil d'État ou jusqu'à l'expiration du délai dans lequel le Conseil d'État doit

(1) Excepté dans le cas où le contribuable agit en vertu des articles 66 et 67 de la loi du 5 avril 1884 (C. d'Ét., 22 janv. 1886).

(2) Il pourrait être déféré au Conseil d'État statuant au contentieux s'il était entaché d'excès de pouvoir (C. d'Ét., 24 juin 1898).

statuer. A défaut de décision rendue dans les délais ci-dessus impartis, la commune est autorisée à ester en justice. Mais, en cas d'appel ou de pourvoi en cassation, il doit être procédé comme il est dit à l'article 121 » (art. 127).

Cette disposition n'est pas applicable aux demandes en autorisation de plaider formées par les contribuables au nom des communes. Si le Conseil d'État ne statuait pas dans le délai de deux mois, le contribuable ne serait pas par cela même autorisé à plaider, et le Conseil d'État pourrait utilement statuer après l'expiration des deux mois (D , C. d'Ét. 7 juill. 1896).

1040. — V. Dépens des instances. — La règle d'après laquelle toute partie qui succombe est condamnée aux dépens est applicable ici comme en toute autre matière ; seulement une difficulté s'était élevée dans le cas où le procès avait été gagné contre la commune par une section ou par un contribuable de cette même commune. La section ou le contribuable exonérés des frais comme parties gagnantes, devaient-ils, comme membres de l'association communale, participer aux charges ou contributions imposées par l'acquittement de ces frais? La loi a tranché la question dans le sens le plus équitable : « La section qui a obtenu une condamnation contre la commune ou une autre section n'est point passible des charges ou contributions imposées par l'acquittement des frais et dommages-intérêts qui résultent du procès. Il en est de même à l'égard de toute partie qui plaide contre une commune ou section de commune » (art. 131).

### § 2. — Règles spéciales au cas ou la commune est défenderesse

1041. — I. Mémoire préalable. — Aucune action judiciaire autre que les actions possessoires ne peut, à peine de nullité, être intentée contre une commune qu'autant que le demandeur a préalablement adressé au préfet ou au sous-préfet un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation. Il lui en est donné récépissé. L'action ne peut être portée devant les tribunaux que deux mois après la date du récépissé, sans préjudice des actes conservatoires. La présentation du mémoire interrompt toute prescription ou déchéance, si elle est suivie d'une demande en justice dans le délai de trois mois » (art. 124).

La jurisprudence admet que le mémoire n'est exigé que pour les actions introductives d'instance, et qu'il n'y a pas de mémoire à déposer avant de former appel ou de se pourvoir en cassation.

« Le préfet ou sous-préfet adresse immédiatement le mémoire au maire, avec l'invitation de convoquer le conseil municipal dans le plus bref délai, pour en délibérer. La délibération du conseil municipal est transmise au conseil de préfecture qui décide si la commune doit être autorisée à ester en justice. La décision du conseil de préfecture doit être rendue dans le délai de deux mois à dater du dépôt du mémoire » (art. 125).

1042. — II. Différentes hypothèses possibles. — Plusieurs hypothèses peuvent se présenter ; nous en distinguerons deux principales.

*Première hypothèse.* — Le conseil municipal a décidé qu'il y avait lieu

de soutenir l'action intentée contre la commune. Si le conseil de préfecture accorde l'autorisation de plaider, ou s'il laisse écouler le délai de deux mois sans rendre sa décision, le débat s'engagera contradictoirement entre le demandeur et la commune. Il en sera de même dans le cas où, après le refus du conseil de préfecture, la commune aura obtenu du Conseil d'État l'autorisation de se défendre. Mais si le conseil de préfecture a refusé l'autorisation et que le Conseil d'État ait maintenu ce refus, le droit du demandeur ne sera pas paralysé ; celui-ci pourra saisir les tribunaux et obtenir une décisiou par défaut consacrant, s'il y a lieu, sa prétention. En fait, dans la plupart des cas, le refus d'autorisation amènera la commune à acquiescer à la demande et supprimera ainsi l'intervention de la justice.

*Deuxième hypothèse.* — Le conseil municipal a déclaré qu'il n'y avait pas lieu, pour la commune, de défendre à l'action. Si la décision du conseil de préfecture est conforme, le procès se terminera, en général, par un acquiescement de la commune ; mais il est possible que nonobstant le refus du conseil municipal, le conseil de préfecture accorde l'autorisation de plaider. Quel sera l'effet de cette autorisation ?

Sous l'empire la loi de 1837, on avait soutenu que laisser les communes libres de ne pas se défendre, c'était leur permettre de faire abandon de leurs droits ; mais la Cour de cassation avait jugé que l'autorisation du conseil de préfecture ne constitue pour la commune qu'une simple faculté à laquelle elle peut renoncer et que le préfet ne saurait se substituer au maire pour défendre à l'action, lorsque le conseil municipal avait déclaré ne pas vouloir plaider (ch. réunies, 3 avril 1867). Cette jurisprudence ayant parfois empêché l'administration supérieure d'obliger les communes à faire valoir leurs droits, le gouvernement avait proposé d'insérer dans la loi de 1884, que le conseil de préfecture déciderait si la commune *doit ester en justice*. Cette rédaction a été rejetée comme constituant une restriction excessive des libertés communales.

## SECTION V. — **Intérêts concernant plusieurs communes.**

### § 1er. — Commissions syndicales intercommunales

1043. — I. Organisation et attributions. — « Lorsque plusieurs communes possèdent des biens ou des droits indivis, un décret du président de la République instituera, si l'une d'elles le réclame, une commission syndicale composée de délégués des conseils municipaux des communes intéressées. Chacun des conseils élira dans son sein, au scrutin secret, le nombre des délégués qui aura été déterminé par le décret du président de la République. La commission syndicale sera présidée par un syndic élu par les délégués et pris parmi eux. Elle sera renouvelée après chaque renouvellement des conseils municipaux. Les délibérations sont soumises à toutes les règles établies pour les délibérations des conseils municipaux » (art. 161).

« Les *attributions* de la commission syndicale et de son président comprennent l'administration des biens et droits indivis et l'exécution des travaux qui s'y rattachent. Ces attributions sont les mêmes que celles des conseils municipaux et des maires en pareille matière. Mais les ventes, échanges, partages, acquisitions, transactions, demeurent réservés aux conseils municipaux qui pourront autoriser le président de la commission à passer les actes qui y sont relatifs » (art. 162).

1044. — II. Répartition des dépenses. — « La répartition des dépenses votées par la commission syndicale est faite entre les communes intéressées par les conseils municipaux. Leurs délibérations seront soumises à l'approbation du préfet. En cas de désaccord entre les conseils municipaux, le préfet prononcera sur l'avis du conseil général ou, dans l'intervalle des sessions, de la commission départementale. Si les conseils municipaux appartiennent à des départements différents, il sera statué par décret. La part de la dépense définitivement assignée à chaque commune sera portée d'office aux budgets respectifs, conformément à l'article 149 de la présente loi » (art. 163).

Le législateur considère cette part de dépense comme rentrant dans la catégorie des dépenses communales obligatoires, et il donne à l'autorité supérieure le pouvoir de l'inscrire d'office au budget des communes, dans le cas où les conseils municipaux refuseraient de l'y inscrire eux-mêmes.

## § 2. — Conférences intercommunales

1045. — I. Historique. — Les communes, en général, trop peu populeuses pour se créer des ressources suffisantes, sont dans l'impossibilité de réaliser les améliorations nécessaires, telles que la fondation d'établissements de bienfaisance. C'est en partie pour obvier aux inconvénients résultant de cet état de choses que la constitution de l'an III avait sacrifié l'individualité des communes pour la fondre dans une individualité plus puissante, celle du canton. Le législateur de 1837 s'était également préoccupé de cette situation ; mais les règles qu'il avait édictées n'offraient qu'un moyen insuffisant de remédier à l'impuissance des communes. Les conseils municipaux ne pouvaient ni se concerter entre eux, ni conclure des conventions ; ils délibéraient séparément et leurs délibérations étaient approuvées par l'administration supérieure dans les mêmes conditions que s'il s'était agi d'affaires particulières à chaque commune.

Lors de la rédaction de la loi de 1884, divers systèmes furent présentés. La Chambre des députés avait voté l'établissement de commissions intercommunales permanentes, composées de délégués des conseils municipaux des communes intéressées, mais exerçant des pouvoirs propres et prenant des délibérations soumises directement à l'approbation de l'administration supérieure. Le Sénat, craignant que l'intervention d'une commission intercommunale investie des mêmes pouvoirs que les municipalités ne portât une trop grave atteinte aux prérogatives des conseils municipaux et n'entraînât les communes dans des dépenses excessives, rejeta la pro-

position admise par la Chambre des députés. On adopta un système emprunté à la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux et on créa les conférences intercommunales.

1046. — II. Organisation des conférences intercommunales. — « Deux ou plusieurs conseils municipaux peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs présidents, et après en avoir averti les préfets, une entente sur les objets d'utilité communale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs communes respectives. Ils peuvent faire des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune » (art. 116).

« Les questions d'intérêt commun seront débattues dans des conférences où chaque conseil municipal sera représenté par une commission spéciale nommée à cet effet et composée de trois membres nommés au scrutin secret. Les préfets et les sous-préfets des départements et arrondissements comprenant les communes intéressées pourront toujours assister à ces conférences. Les décisions qui y seront prises ne seront exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils municipaux intéressés et sous les réserves énoncées au chapitre III du titre IV de la présente loi » (art. 117).

« Si des questions autres que celles que prévoit l'article 116 étaient mises en discussion, le préfet du département où la conférence a eu lieu déclarerait la réunion dissoute. Toute délibération prise après cette déclaration donnerait lieu à l'application des dispositions et pénalités énoncées à l'article 31 de la loi du 10 août 1871 » (art. 118).

## § 3. — Syndicats de communes

1047. — I. Création et autorisation. — L'expérience n'a pas tardé à démontrer que les dispositions qui précèdent sont insuffisantes lorsqu'il s'agit de services qui nécessitent une entente suivie et un effort prolongé. L'idée d'autoriser les associations de communes en vue d'œuvres d'un intérêt commun, de nouveau reprise, a été consacrée par la loi du 22 mars 1890, qui forme le titre VIII de la loi municipale.

« Lorsque les conseils municipaux de deux ou plusieurs communes d'un même département ou de départements limitrophes ont fait connaître, par des délibérations concordantes, leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent en vue d'une œuvre d'utilité intercommunale, et qu'ils ont décidé de consacrer à cette œuvre des ressources suffisantes, les délibérations prises sont transmises, par le préfet, au ministre de l'intérieur; et, *s'il y a lieu*, un décret rendu en Conseil d'État autorise la création de l'association qui prend le nom de syndicat de communes » (art. 169, § 1er).

« D'autres communes que celles primitivement associées peuvent être admises à faire partie de l'association. Les délibérations prises à cet effet par les conseils municipaux de ces communes et des communes déjà syn-

diquées sont approuvées par décret simple » *(Ib.*, § 2). — Un décret simple suffit dans ce cas, parce qu'il ne s'agit plus de créer un nouvel être moral, mais seulement de lui agréger de nouveaux membres.

Le gouvernement a un pouvoir discrétionnaire pour apprécier le caractère d'utilité intercommunale des œuvres ou des services en vue desquels les communes font connaître leur volonté de s'associer, et cette appréciation n'est pas de nature à être discutée par la voie contentieuse (C. d'Ét., 17 juill. 1896).

1048. — II. Personnalité civile des syndicats. — « Les syndicats de communes sont des établissements publics investis de la personnalité civile » (art. 170, § 1er). — C'est là une des dispositions fondamentales de la loi ; elle assure à ces associations les moyens nécessaires pour fonctionner utilement ; elle leur donne la capacité nécessaire pour acquérir à titre onéreux ou à titre gratuit, ester en justice, échanger et faire tous autres actes analogues.

Une fois autorisées, les associations sont assimilées à des groupes communaux : « Les lois et règlements concernant la tutelle des communes leur sont applicables » *(Ib.*, § 2).

« La commune, siège du syndicat, est fixée par le décret d'institution, sur la proposition de la majorité des communes syndiquées » (art. 172, § 1er).

« Dans le cas où les communes ainsi syndiquées font partie de plusieurs départements, le syndicat ressortit à la préfecture du département auquel appartient la commune siège de l'association » (art. 171, § 3).

1049. — III. Administration du syndicat. — « Le syndicat est administré par un comité » (art. 171, § 1er).

1050. — *Composition du comité.* — « A moins de dispositions contraires confirmées par le décret d'institution, ce comité est constitué d'après les règles suivantes : Les membres sont élus par les conseils municipaux des communes intéressées. Chaque commune est représentée dans le comité par deux délégués » *(Ib.*, §§ 2-4).

Telle est, en principe, la composition du comité. Toutefois, la loi, prévoyant le cas où les ressources du syndicat seraient constituées en partie par des dons de particuliers ou par des subventions départementales, permet de modifier cette composition et d'introduire dans le comité des représentants des donateurs ou du département. C'est dans ce but que le texte ci-dessus réserve les « dispositions contraires confirmées par le décret d'institution ».

1051. — *Élection des membres du comité.* — « Le choix du conseil municipal peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal. Les délégués sont élus au scrutin secret et à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour, et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu. Les délégués du conseil municipal suivent le sort de cette assemblée quant à la durée de leur mandat ; mais, en cas de suspension, de dissolution du conseil municipal ou de démission de tous

les membres en exercice, ce mandat est continué jusqu'à la nomination des délégués par le nouveau conseil. — Les délégués sortants sont rééligibles. — En cas de vacance parmi les délégués, par suite de décès, démission ou toute autre cause, le conseil municipal pourvoit au remplacement dans le délai d'un mois. — Si un conseil, après mise en demeure du préfet, néglige ou refuse de nommer les délégués, le maire et le premier adjoint sont tenus de représenter la commune dans le comité du syndicat » *(Ib.*, §§ 5-11).

1052. — *Fonctionnement du comité.* — « Le comité tient chaque année deux sessions *ordinaires* un mois avant les sessions ordinaires du conseil général. — Il peut être convoqué *extraordinairement* par son président, qui devra avertir le préfet trois jours au moins avant la réunion. — Le président est obligé de convoquer le comité, soit sur l'invitation du préfet, soit sur la demande de la moitié au moins des membres du comité. — Le comité élit annuellement, parmi ses membres, les membres de son bureau. — Pour l'exécution de ses décisions et pour ester en justice, le comité est représenté par son président, sous réserve des délégations facultatives autorisées par l'article 175. — Le préfet et le sous-préfet ont entrée dans le comité et sont toujours entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire représenter par un délégué » (art. 173).

« Les conditions de validité des délibérations du comité, de l'ordre et de la tenue des séances, sauf en ce qui concerne la publicité, les conditions d'annulation de ses délibérations, de nullité de droit et de recours, sont celles que fixe la loi du 5 avril 1884 pour les conseils municipaux » (art. 174).

1053. — *Délégations facultatives du comité.* — Les membres du comité peuvent être trop nombreux ou appartenir à des communes trop éloignées pour qu'il soit possible de les réunir aussi souvent qu'il serait nécessaire. En vue de faciliter l'administration des syndicats, la loi permet au comité de faire des délégations.

« Le comité du syndicat peut choisir, soit parmi ses membres, soit en dehors, une commission de surveillance et un ou plusieurs gérants. Il détermine l'étendue des mandats qu'il leur confère. — Les décisions prises en vertu du précédent paragraphe ne sont exécutoires qu'après approbation du préfet. — La durée des pouvoirs de la commission de surveillance et des gérants ne peut dépasser celle des pouvoirs du comité. — Les gérants peuvent être révoqués dans les formes où ils ont été nommés » (art. 175).

1054. — *Situation légale des établissements faisant l'objet des syndicats.* — « L'administration des établissements intercommunaux est soumise aux règles du droit commun. Leur sont notamment applicables les lois qui fixent pour les établissements analogues, la constitution des commissions consultatives ou de surveillance, la composition ou la nomination du personnel, la formation et l'approbation des budgets, l'approbation des comptes, les règles d'administration intérieure et de comptabilité. Le comité exerce, à l'égard de ces établissements, les droits qui appartiennent aux conseils municipaux à l'égard des établissements communaux de même nature. — Toutefois, si le syndicat a pour objet de secourir des malades, des

vieillards, des enfants ou des incurables, le comité pourra décider qu'une même commission administrera les secours, d'une part à domicile, et d'autre part à l'hôpital ou à l hospice » (art. 176).

La deuxième disposition de cet article contient une innovation. Dans l'état actuel de notre législation, l'assistance communale, sauf à Paris, comprend deux services distincts gérés par deux administrations distinctes : l'administration des hospices et l'administration des bureaux de bienfaisance. La jurisprudence s'est toujours opposée à cette réunion en se fondant sur la spécialité des attributions des établissements publics. La loi apporte une exception à cette règle en ouvrant au comité la faculté de réunir les deux services.

1055. — IV. Extension des attributions du syndicat. — Les syndicats ne peuvent s'occuper d'autres objets que ceux prévus par le décret d'institution. Mais, si des besoins nouveaux viennent à se révéler, l'extension des attributions du syndicat peut être autorisée sous les conditions déterminées par l'article 178 : « Le syndicat peut organiser des services intercommunaux autres que ceux prévus au décret d'institution, lorsque les conseils municipaux des communes associées se sont mis d'accord pour ajouter ces services aux objets de l'association primitive. L'extension des attributions du syndicat doit être autorisée par un décret rendu dans la même forme que le décret d'institution. »

1056. — V. Durée du syndicat. — « Le syndicat est formé soit à perpétuité, soit pour une durée déterminée par le décret d'institution. Il est dissous, soit de plein droit par l'expiration du temps pour lequel il a été formé ou par la consommation de l'opération qu'il avait pour objet, soit par le consentement de tous les conseils municipaux intéressés. Il peut être dissous soit par décret sur la demande motivée de la majorité desdits conseils, soit d'office par un décret rendu sur l'avis conforme du Conseil d'État » (art. 179).

Ainsi, la dissolution du syndicat peut avoir lieu dans cinq cas. Les deux premiers rentrent dans le droit commun en matière de sociétés civiles (C. civ., art. 1865) ; mais, le troisième y déroge en ce que la volonté d'un ou même de plusieurs, de n'être plus en société ne suffit pas pour entraîner de plein droit la dissolution du syndicat ; la décision unanime est nécessaire.

Dans les deux dernières hypothèses, la dissolution n'a pas lieu de plein droit ; elle est prononcée par le chef de l'État. Un décret simple suffit quand la majorité des conseils municipaux intéressés en ont fait la demande motivée ; mais le décret doit être rendu sur l'*avis conforme* du Conseil d'État, si elle est prononcée d'office. Le caractère de gravité de cette dernière mesure a paru exiger une garantie plus sérieuse pour les syndicats.

« Le décret de dissolution détermine, sous la réserve des droits des tiers, les conditions dans lesquelles s'opère la liquidation du syndicat » (art. 179, § 3).

## SECTION VI. — **Les sections de communes.**

1057. — I. Définition. — Les sections de communes sont des fractions de commune qui possèdent des biens exclusivement communs à leurs habitants; elles constituent des personnes morales, mais leur personnalité est beaucoup moins complète que celle de la commune elle-même. En principe, elles n'ont ni individualité financière ni représentation spéciale.

L'origine des sections de commune est, en général, très ancienne; elle résulte le plus souvent de concessions faites par les seigneurs à des hameaux ou villages; mais des sections peuvent encore se former aujourd'hui à la suite de réunions de communes (n° 903), ou même en vertu de donations ou de dispositions testamentaires.

Les sections de communes se trouvent le plus souvent dans les régions montagneuses du centre de la France. La Creuse en compte 4,051 et le Puy-de-Dôme, 4,537.

1058. — II. Représentation des sections. — Les sections de communes ont les mêmes représentants légaux que la commune dont elles font partie. C'est au conseil municipal et au maire qu'il appartient de gérer leurs biens et même d'en disposer. Mais la loi admet que les sections peuvent avoir droit à une représentation spéciale de leurs intérêts, quand ceux-ci sont en opposition avec ceux de la commune elle-même. Dans ce cas, il est nommé une *commission syndicale* pour représenter les sections.

Nous avons déjà rencontré des cas de cette espèce dans l'article 4 de la loi de 1884 (n° 899), concernant les modifications territoriales des communes; dans l'article 111, § 3 (n° 1005) relatifs aux libéralités faites à des hameaux ou quartiers de communes n'ayant pas encore la personnalité civile. Un troisième cas est prévu par les articles 128 à 130 ci-après à propos des *actions judiciaires* intéressant les sections.

« Lorsqu'une section propose d'intenter ou de soutenir une action judiciaire, soit contre la commune dont elle dépend, soit contre une autre section de la même commune, il est formé, pour la section et pour chacune des sections intéressées, une *commission syndicale* distincte » (art. 128).

« Les membres de la commission syndicale sont choisis parmi les éligibles de la commune et nommés par les électeurs de la section qui l'habitent et par les personnes qui, sans être portées sur la liste électorale, y sont propriétaires fonciers. Le préfet est tenu de convoquer les électeurs dans le délai d'un mois pour nommer une commission syndicale, toutes les fois qu'un tiers des habitants ou propriétaires de la section lui adresse à cet égard une demande motivée sur l'existence d'un droit litigieux à exercer au profit de la section contre la commune ou une autre section de la commune. Le nombre des membres de la commission est fixé par l'arrêté qui convoque les électeurs. Ils élisent parmi eux un président chargé de suivre l'action » (art. 129).

« Lorsque le conseil municipal se trouve réduit à moins du tiers de ses membres, par suite de l'abstention, prescrite par l'article 64, des con-

seillers municipaux qui sont intéressés à la jouissance des biens et droits revendiqués par une section, le préfet convoque les électeurs, déduction faite de ceux qui habitent ou sont propriétaires sur le territoire de la section, à l'effet d'élire ceux d'entre eux qui doivent prendre part aux délibérations aux lieu et place des conseillers municipaux obligés de s'abstenir » (art. 130).

1059. — III. Administration des biens des sections. — Les sections de communes sont assujetties aux mêmes règles que les communes elles-mêmes pour l'administration de leurs biens propres; nous nous bornerons donc à renvoyer à ce qui a été dit plus haut à propos des aliénations, partages, baux, affectations, etc., des biens des communes. Les questions de compétence sont les mêmes et la surveillance de l'administration supérieure s'exerce de la même manière (V. nos 1000 et s.).

Mais les produits et revenus des biens sectionnaires demeurent propres aux habitants de la section; il en est ainsi, non seulement des produits en nature, mais encore des produits en argent. Le Conseil d'État a toujours déclaré nuls pour excès de pouvoir les délibérations et les arrêtés approbatifs qui décidaient que les fruits et les produits des biens d'une section seraient versés dans la caisse communale pour être affectés au paiement des charges de la commune (C. d'Ét., 5 mai 1859). Par contre, les impôts et les frais d'administration des biens sectionnaires sont à la charge de la section.

---

## CHAPITRE IV

### ADMINISTRATION SPÉCIALE DES VILLES DE PARIS ET DE LYON

---

### § 1er. — Ville de Paris

1060. — I. Historique. — Paris, étant le siège du gouvernement et des assemblées législatives, a toujours été, pour ce motif, soumis à un régime administratifexceptionnel. Déjà, sous l'ancienne royauté, un édit d'avril 1674 avait séparé l'administration municipale de la police proprement dite. La première était confiée au *prévôt des marchands* et la seconde au *lieutenant général de police*. Cette distinction fut supprimée par la loi du 27 juin 1790 qui organisa la municipalité de Paris à l'image des autres municipalités de France; mais la loi du 19 vendémiaire an IV, après avoir divisé Paris en douze municipalités avec un bureau central, déclara que la police et les subsistances étaient des objets indivisibles et devaient être administrées par le bureau central. C'était un acheminement vers la séparation de l'administration et de la police; cette séparation fut consacrée par la loi du 28 pluviôse an VIII, laquelle, après avoir établi un préfet

dans chaque département (art. 3), ajoute : « A Paris, dans chacun des arrondissements municipaux, un maire et deux adjoints sont chargés de la partie administrative et des fonctions relatives à l'état civil. Un préfet de police sera chargé de ce qui concerne la police et aura sous ses ordres des commissaires distribués dans les douze municipalités (art. 16). — A Paris, le conseil de département remplira les fonctions de conseil municipal » (art. 17).

1061. — II. Le corps municipal de Paris. — « Le corps municipal de Paris se compose du préfet du département de la Seine, du préfet de police, des maires, des adjoints et des conseillers élus par la ville de Paris » (L. 20 avril 1834, art. 11).

1062. — III. Le préfet de la Seine. — Le préfet de la Seine est le *maire central* de Paris pour les affaires administratives; il a toutes les attributions qui appartiennent aux maires des autres communes, à l'exception de celles qui sont dévolues au préfet de police et aux maires des arrondissements de Paris. Il administre les propriétés communales, gère les revenus communaux, propose le budget communal, ordonnance les dépenses, représente la ville en justice, etc. Le décret du 10 octobre 1859 lui a même attribué quelques matières de police à raison des perceptions municipales qui y sont attachées, mais le préfet de police continue à exercer à l'égard de ces matières un droit de surveillance.

1063. — IV. Le préfet de police. — Le préfet de police est aussi le *maire central* de Paris pour la police municipale. Ses attributions sont déterminées par l'arrêté consulaire du 12 messidor an VIII qui le place, même en ce qui concerne ses fonctions municipales, sous l'autorité directe des ministres. Nous aurons à revenir sur ce point à propos de la *Police*.

1064. — V. Maires et adjoints de Paris. — La ville de Paris est divisée en circonscriptions intérieures qui portent le nom d'*arrondissements municipaux :* chaque arrondissement est divisé en quatre quartiers. Primitivement fixé à douze, le nombre des arrondissements de Paris a été porté à vingt par la loi du 16 juin 1859 qui a étendu les limites de Paris jusqu'au pied du glacis de l'enceinte fortifiée. Il y a, dans chaque arrondissement, un maire et de trois à cinq adjoints. Ils sont choisis par le président de la République. Leurs fonctions sont essentiellement gratuites (L. 14 avril 1871, art. 16, 17 et 19; . 9 août 1882).

Aux termes de l'article 16 de la loi du 28 pluviôse an VIII, les maires et adjoints sont « chargés de la partie administrative et des fonctions relatives à l'état civil ». La loi du 14 avril 1871 (art. 16) ajoute « qu'ils ne peuvent avoir d'autres attributions que celles qui leur sont expressément conférées par des lois spéciales ». Mais il n'existe pas de texte de loi qui fasse la répartition générale des attributions municipales entre le préfet de la Seine et les maires de Paris. Ceux-ci n'ont que les attributions qu'ils exercent en vertu de lois spéciales ou d'une délégation constante du préfet; elles concernent l'état civil, les élections, le recrutement, l'enseignement primaire, les contributions directes et taxes assimilées, etc.

1065. — VI. Conseil municipal de Paris. — Pendant la période révolutionnaire, les fonctions municipales avaient été électives à Paris, comme

ailleurs. La loi du 28 pluviôse an VIII supprima partout le principe électif qui ne fut rétabli qu'après la Révolution de 1830. La loi du 20 avril 1834 régla la composition du conseil municipal de Paris et du conseil général de la Seine, en lui donnant pour base l'élection au suffrage censitaire qui existait alors. Dissous par arrêté du gouvernement provisoire du 27 février 1848, ces conseils furent remplacés par une *commission municipale* et une *commission départementale* qui subsistèrent jusqu'au 4 septembre 1870.

L'organisation actuelle du conseil municipal de Paris est régie par la loi du 14 avril 1871; ses attributions sont déterminées par la loi du 18 juillet 1837, le décret du 25 mars 1852 et la loi du 24 juillet 1867.

1066. — *Organisation.* — « Les vingt arrondissements de la ville de Paris nomment chacun quatre membres du conseil municipal. Ces quatre membres sont élus par scrutin individuel à la majorité absolue, à raison d'un membre par quartier » (L. 14 avril 1871, art. 10).

« Les incapacités et les incompatibilités établies par l'article 5 de la loi du 22 juin 1833, sur les conseils généraux, sont applicables aux conseillers municipaux de Paris, indépendamment de celles qui sont établies par la loi en vigueur sur l'organisation municipale » (*Ib.*, art. 15).

La combinaison de ces textes avec l'article 5 de la loi de 1871 fait ressortir les inéligibilités et les incompatibilités suivantes :

Sont *inéligibles* au conseil municipal : — les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture; — les juges de paix de Paris et les membres inamovibles du tribunal de première instance de la Seine; — les agents et comptables employés à la recette, à la perception et au recouvrement des contributions et au paiement des dépenses publiques de toute nature; — les comptables de deniers communaux et les agents salariés de la commune; — les ingénieurs des ponts et chaussées et les architectes, employés par l'administration dans le département, et les employés des bureaux des préfectures et des sous-préfectures; — les entrepreneurs de services communaux; — les domestiques attachés à la personne; — les individus dispensés de subvenir aux charges communales et ceux qui sont secourus par les bureaux de bienfaisance.

Les fonctions des conseillers muuicipaux de Paris sont *incompatibles* avec celles : de commissaires et d'agents de police; de militaires ou employés des armées de terre et de mer en activité de service; de ministres des divers cultes en exercice dans la commune, des maires ou adjoints des arrondissements de Paris.

La loi du 2 avril 1896 ayant rendu l'article 41 de la loi du 5 avril 1884 applicable à la ville de Paris, les conseillers municipaux sont nommés pour quatre ans.

Il y a lieu à faire des élections partielles toutes les fois que, par suite de décès ou perte de droits politiques, un arrondissement n'a plus de représentant dans le conseil (L. 1871, art. 8).

Le conseil tient quatre sessions *ordinaires* dont la durée ne peut excéder dix jours, sauf la session ordinaire où le budget est discuté et qui peut durer six semaines (art. 11).

Au commencement de chaque session ordinaire. le conseil nomme au

scrutin secret et à la majorité son président, ses vice-présidents et ses secrétaires. Pour les sessions extraordinaires qui seront tenues dans l'intervalle, on maintient le bureau de la dernière session ordinaire (art. 12).

Le préfet de la Seine et le préfet de police ont entrée au conseil. Ils sont entendus toutes les fois qu'ils le demandent (art. 13).

Le conseil municipal de Paris ne peut s'occuper que des matières d'administration communale, telles qu'elles sont déterminées par les lois en vigueur, sur les attributions municipales. En cas d'infraction, l'annulation est prononcée par décret.

1067. — *Attributions.* — L'article 17 de la loi du 24 juillet 1867 porte que les dispositions de cette loi sont applicables à la ville de Paris, ainsi que les articles encore en vigueur de la loi du 18 juillet 1837, modifiés par le décret du 25 mars 1852.

Le conseil municipal *règle* par ses délibérations : « 1° Les acquisitions d'immeubles, lorsque la dépense totalisée avec celle des autres acquisitions déjà votées dans le même exercice, ne dépasse pas le dixième des revenus ordinaires de la commune ; — 2° les conditions des baux à loyer des maisons et bâtiments appartenant à la commune, pourvu que la durée de bail ne dépasse pas dix-huit ans ; — 3° les projets, plans et devis de grosses réparations et d'entretien, lorsque la dépense totale afférente à ces projets et aux autres projets de même nature, adoptés dans le même exercice, ne dépasse pas le cinquième des revenus ordinaires de la commune, ni, en aucun cas, une somme de 50,000 francs ; — 4° le tarif des droits de place à percevoir dans les halles, foires et marchés ; — 5° les droits à percevoir pour permis de stationnement et de locations sur les rues, places et autres lieux dépendant du domaine public communal ; — 6° le tarif des concessions dans les cimetières ; — 7° les assurances des bâtiments municipaux ; — 8° l'affectation d'une propriété communale à un service communal, lorsque cette propriété n'est encore affectée à aucun service public, sauf les règles prescrites par des lois particulières ; — 9° l'acceptation ou le refus de dons ou legs faits à la commune sans charges, conditions ni affectation immobilière, lorsque ces dons et legs ne donnent pas lieu à réclamation » (L. 1867, art. 1er).

Le conseil municipal *règle* également, mais sauf le droit pour le préfet pendant les trente jours qui suivent la date du récépissé de la délibération, d'en prononcer l'annulation, soit d'office, pour violation d'une disposition de loi ou d'un règlement d'administration publique, soit sur la réclamation de toute partie intéressée, et de suspendre l'exécution de la délibération pendant un autre délai de trente jours :

« 1° La suppression ou la diminution des taxes d'octroi ; — 2° la prorogation des taxes principales d'octroi pour cinq ans au plus ; — 3° l'augmentation des taxes jusqu'à concurrence d'un décime, pour cinq ans au plus, sous la condition toutefois qu'aucune des taxes ainsi maintenues ou modifiées n'excédera le maximum déterminé dans le tarif général du 12 février 1870 » (L. 1867, art. 9).

Les délibérations prises par le conseil municipal sur les objets énumérés dans les articles 1er et 9 ne sont exécutoires, en cas de désaccord entre le

préfet et le conseil municipal, qu'en vertu d'une approbation donnée par décret (art. 17, § 2).

Aucune imposition extraordinaire ne peut être établie dans la ville de Paris, aucun emprunt ne peut être contracté par elle, sans qu'elle y soit autorisée par une loi (art. 18).

Le budget de la ville de Paris est approuvé par décret sur la proposition du ministre de l'intérieur (art. 15).

## § 2. — Ville de Lyon

1068. — I. Historique. — La loi du 19 juin 1851 avait investi le préfet du Rhône de la plupart des attributions de police dans la ville de Lyon et dans les communes suburbaines comprises sous le nom d'*agglomération lyonnaise*. Le décret du 24 mars 1852, allant plus loin, chargea le préfet du Rhône de l'administration municipale avec un maire et deux adjoints pour chacun des cinq arrondissements municipaux. Rétablie après le 4 septembre 1870, la mairie centrale de Lyon fut de nouveau supprimée en 1873. La loi du 21 avril 1881 a remis la ville de Lyon sous le droit commun qui a été maintenu par la loi du 5 avril 1884.

1069. — II. Corps municipal. — Le corps municipal de Lyon se compose, comme dans les autres communes, du maire, des adjoints et du conseil municipal.

1070. — *Maire et adjoints*. — La ville de Lyon a un maire et dix-sept adjoints, élus les uns et les autres dans les conditions déterminées par la loi de 1884. Elle est divisée en six arrondissements municipaux. Le maire délègue spécialement deux de ses adjoints dans chacun de ces arrondissements. Ils sont chargés de la tenue des registres de l'état civil et des autres attributions déterminées par le règlement d'administration publique du 11 juin 1891, rendu en exécution de la loi du 21 avril 1881. Ainsi, à Lyon, la délégation est faite aux adjoints par la loi elle-même. Le maire pourrait l'étendre, mais non la réduire. Les cinq autres adjoints assistent le maire et collaborent à l'administration communale pour tout ce qui n'est pas confié aux adjoints d'arrondissement.

La loi de 1884 s'est attachée à faire rentrer, autant que possible, les communes de l'agglomération lyonnaise sous le régime administratif commun; néanmoins, au point de vue de la police, il existe encore une différence notable. Le préfet du Rhône est chargé d'une partie de la police municipale. Nous aurons à revenir sur ce point.

1071. — *Conseil municipal*. — Le conseil municipal de la ville de Lyon se compose de 54 membres nommés au scrutin de liste, sauf sectionnement dans les conditions du droit commun. Ses attributions sont les mêmes que celles des conseils municipaux des autres communes.

# TITRE V

## Administration de l'Algérie et des colonies.

---

## CHAPITRE PREMIER

### L'ALGÉRIE

### § 1er. — Généralités

1072. — I. Régime législatif. — Il est de principe que la conquête rend applicable de plein droit aux pays conquis la législation de la métropole, dans la mesure où les mœurs et les circonstances le permettent. L'ordonnance du 22 juillet 1834, ayant déclaré l'Algérie *possession française*, a par cela même rendu applicable au pays conquis toute notre législation antérieure dans laquelle se trouvait une loi du 24 avril 1833 portant que « les établissements français dans les Indes orientales et en Afrique continueraient d'être régis par les ordonnances du roi ».

L'article 109 de la Constitution de 1848 avait disposé que le territoire de l'Algérie déclaré français serait régi par des lois particulières; mais cet article a cessé d'exister en même temps que la constitution dont il faisait partie, et l'Algérie est ainsi retombée sous le régime des décrets. Les lois postérieures à l'ordonnance de 1834 n'y sont applicables qu'en vertu d'une promulgation spéciale, à moins qu'il ne s'agisse de lois modificatives des lois antérieures. Toutefois, si le législateur a expressément déclaré sa volonté de rendre une loi applicable à l'Algérie comme à la métropole, la promulgation générale suffit pour la rendre exécutoire dans les deux pays.

1073. — II. État civil et politique des indigènes. — Par suite de la conquête, les indigènes algériens étaient devenus français, mais n'avaient pas la jouissance des droits politiques. Cette situation est confirmée par le sénatus-consulte du 14 juillet 1865 qui porte que les indigènes musulmans et les indigènes israélites continuent à être régis par leur statut personnel, que les uns et les autres peuvent sur leur demande être admis par décret en Conseil d'État à jouir des droits de citoyens français, et que, dans

ce cas, il sont régis par les lois civiles et politiques de la France. Cette situation a été modifiée par un décret du Gouvernement de la Défense nationale du 24 octobre 1870 qui a déclaré citoyens français les indigènes israélites. Ce décret souleva de vives protestations. Un décret du 7 octobre 1871 vint restreindre la portée du premier décret ; il définit l'indigénat et ne reconnait la qualité de citoyens qu'aux israélites nés ou dont les parents sont nés en Algérie avant l'occupation française.

1074. — III. Personnalité civile de l'Algérie. — Déjà, sous le second Empire, le Sénat, usant des pouvoirs que lui conférait la constitution de 1852, avait préparé une organisation dotant l'Algérie tout à la fois d'un budget spécial et de la personnalité civile. L'insurrection algérienne de 1871 fit adopter une politique toute différente. L'Algérie ne fut considérée que comme un prolongement du territoire français ; les décrets du 26 août 1881 rattachèrent même les services algériens aux différents ministères de la métropole. Cet état de choses n'était pas favorable au développement économique de l'Algérie où il reste encore beaucoup à faire pour compléter les voies de communication, augmenter et améliorer les ports, etc.

La loi du 19 décembre 1900 a doté l'Algérie de la personnalité morale. En vertu de cette loi, l'Algérie peut posséder des biens, créer des établissements d'intérêt colonial, concéder des chemins de fer et autres grands travaux publics, contracter des emprunts, etc. Le budget de l'Algérie a cessé d'être compris dans le budget de l'Etat ; il forme un budget spécial avec ses dépenses et ses ressources propres.

## § 2. — Gouvernement général

1075. — I. Historique. — Le gouvernement général de l'Algérie a subi de nombreuses transformations. Après la conquête, il fut créé un *gouverneur général* réunissant dans ses mains les pouvoirs militaires et administratifs. Ce régime purement militaire reçut une première atteinte par l'ordonnance du 15 avril 1845 qui distingua le territoire civil et le territoire militaire. Le gouvernement civil fut partiellement établi en 1858 par l'institution éphémère d'un *ministère de l'Algérie et des colonies*, et de nouveau, en 1871, par la nomination d'un *gouverneur général civil ;* mais le décret du 10 juin 1873 fit encore disparaître la dualité des fonctions en décidant que le gouverneur général, lorsqu'il remplirait les conditions voulues pour exercer un commandement militaire, pourrait recevoir, par délégation des ministres de la guerre et de la marine, le commandement des forces militaires de l'Algérie. En mars 1879, un décret nomma un *gouverneur civil* ayant sous ses ordres les commandants des troupes de terre et de mer. Les attributions du gouverneur général sont actuellement régies par le décret du 23 août 1898. A côté du gouverneur général, représentant du pouvoir central, se trouvent deux corps de délibération et de contrôle dont les attributions sont purement consultatives : le *Conseil supérieur de gouvernement* et le *Conseil de gouvernement*.

1076. — II. Le gouverneur général. — Le gouverneur général est

nommé par décret, rendu en conseil des ministres, sur la proposition du ministre de l'intérieur. Le gouvernement et la haute administration de l'Algérie sont centralisés à Alger sous son autorité.

Le gouverneur général représente le gouvernement de la République dans toute l'étendue du territoire algérien; il a le droit de préséance sur tous les fonctionnaires civils et militaires. Il est consulté sur la nomination de tous les hauts fonctionnaires. Il ne peut engager d'action politique ou diplomatique en dehors de l'autorisation du gouvernement.

1077. — *Services militaires.* — Les généraux de division, en ce qui concerne l'administration des territoires de commandement, sont placés sous la direction immédiate du gouverneur général. Le général commandant le 19e corps d'armée et le contre-amiral commandant la marine en Algérie relèvent des ministres de la guerre et de la marine. Le gouverneur général prend, après s'être concerté avec eux, les décisions que nécessitent la sûreté intérieure ou la défense de l'Algérie. Il en confie l'exécution aux commandants des forces de terre et de mer, et rend immédiatement compte aux ministres compétents des décisions qu'il a prises.

1078. — *Services civils.* — Tous les services civils de l'Algérie sont placés sous la direction du gouverneur général, à l'exception des services non musulmans de la justice, des cultes, de l'instruction publique et des services de la trésorerie et des douanes, qui demeurent sous l'autorité des ministres compétents. Toutefois, les rapports, instructions ou décisions relatives à ces services, lui sont adressés en même temps qu'aux ministres ou aux fonctionnaires intéressés. Les fonctionnaires et agents des services particuliers à l'Algérie sont placés directement sous son autorité. Les fonctionnaires et agents des administrations métropolitaines sont mis à sa disposition.

Le gouverneur général correspond avec chacun des ministres. Il rend compte de ses actes au ministre de l'intérieur, immédiatement ou dans des rapports mensuels. Il lui remet, en outre, chaque année, un rapport général qui est communiqué aux Chambres. Il a en Algérie, en matière de police, les mêmes attributions que le ministre de l'intérieur dans la métropole (D. 26 fév. 1898).

Il représente l'Algérie dans les actes de la vie civile (L. 19 déc. 1900, art. 1er).

1079. — III. Le conseil supérieur de gouvernement. — L'organisation et les attributions du conseil supérieur de gouvernement et des délégations financières doivent être déterminées par une loi. Provisoirement ces institutions sont régies par le décret du 23 août 1898 (L. 19 déc. 1900, art. 2).

Le conseil supérieur de gouvernement est chargé de délibérer, après le vote des délégations financières composées de colons, de non colons et d'indigènes, sur le budget de l'Algérie, ainsi que sur l'assiette et la répartition des divers impôts, préparées par le gouverneur général.

Il se *compose :* des membres du conseil de gouvernement, des officiers généraux commandant les divisions territoriales; des préfets des départements; de six délégués du conseil général de chaque département. Il se

réunit en session ordinaire, après la session dans laquelle les conseils généraux ont été appelés à voter le budget. Le gouverneur général le convoque en session extraordinaire toutes les fois qu'il y a lieu.

1080. — III. Le conseil de gouvernement. — Ce conseil a des fonctions plus nombreuses ; il constitue, en quelque sorte, le conseil d'État du gouverneur qui doit prendre son avis dans certains cas et qui peut toujours le consulter. Il est compétent pour examiner toutes les affaires qui engagent l'administration générale de l'Algérie, les finances, le domaine de l'État, les travaux publics.

Il se *compose :* du gouverneur général, président ; du secrétaire général du gouvernement, vice-président ; du premier président de la Cour d'appel, de l'archevêque d'Alger, du procureur général, du général chef d'état-major, de l'amiral commandant supérieur de la marine, du général commandant supérieur du génie, de l'inspecteur général des travaux civils, de l'inspecteur général des finances, du recteur de l'Académie et de quatre conseillers rapporteurs. Les préfets et les généraux commandant les divisions militaires peuvent être appelés à assister aux séances ; ils y ont voix délibérative.

## § 2. — Administration provinciale

1081. — I. Division de l'Algérie. — L'Algérie est divisée en trois provinces : Alger. Oran, Constantine. Chaque province est partagée en territoire civil et territoire militaire ou de commandement. Le territoire civil de chaque province forme le département qui est administré par un préfet assisté de deux secrétaires généraux : l'un pour l'administration, l'autre pour la police et les affaires indigènes (D. 11 janv. 1901), un conseil de préfecture et un conseil général. Les départements sont divisés en arrondissements administrés par des sous-préfets, sauf l'arrondissement du chef-lieu qui est administré directement par le préfet. Les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture sont nommés par décret et placés sous l'autorité du gouverneur général (D. 22 fév. 1898).

1082. — II. Préfets. — L'action des préfets s'exerce sur le territoire civil, mais elle s'étend aussi, pour quelques services, sur le territoire militaire.

Jusqu'en 1858, les préfets ont été les subordonnés des généraux commandant les provinces. Le décret du 27 octobre 1858 a étendu à l'Algérie la plupart des dispositions du décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation. Les dispositions de ce décret ont été complétées par celles du décret du 21 décembre 1861, qui a promulgué, en le modifiant sur quelques points, le décret du 13 avril 1861. Enfin un décret du 24 octobre 1870 a achevé l'assimilation en décidant que les préfets de chaque département exerceraient, sous l'autorité du gouverneur général, les attributions confiées aux préfets des départements de la métropole. Le même décret rend indépendantes l'une de l'autre les deux autorités civile et militaire.

Les attributions des secrétaires généraux sont les mêmes qu'en France.

1083. — III. Conseils de préfecture. — Ils se composent de cinq membres pour la province d'Alger, et de quatre pour chacune des deux autres. Le décret du 22 février 1898 contient des dispositions analogues à celles de la loi du 21 juin 1865 (n° 670) en ce qui concerne les conditions d'âge ou de capacité requises pour être nommé conseiller de préfecture, les incompatibilités, la présidence du conseil, les suppléances.

Les conseils de préfecture d'Algérie ont des attributions administratives et contentieuses qui sont, en principe, les mêmes qu'en France. Notons toutefois qu'en vertu des articles 13 et 23 de la loi du 16 juin 1851 sur la constitution de la propriété foncière en Algérie, c'est l'autorité judiciaire qui est seule compétente en matière de domaines nationaux (C. d'Ét., 20 juill. 1889).

La compétence des conseils de préfecture en territoire militaire a été longtemps contestée; mais, après la suppression, par décret du 7 juillet 1864, des conseils des affaires civiles, il n'a pas été possible d'attribuer à une autre juridiction le contentieux des impôts directs, des travaux publics, etc., et la compétence des conseils de préfecture a dû être définitivement reconnue (C. d'Ét., 26 mai 1866).

1084. — IV. Conseils généraux. — Un décret du 23 septembre 1875, sans promulguer la loi du 10 août 1871, en a appliqué les dispositions en Algérie, sauf les modifications jugées nécessaires.

1085. — *Organisation.* — Le conseil général de chaque département de l'Algérie est composé de *membres français* et d'*assesseurs musulmans*. Il élit dans son sein une *commission départementale*.

Les départements sont divisés en circonscriptions dont chacune élit un conseiller général. Les membres français sont élus au suffrage universel, dans chaque commune, sur la liste des électeurs français. Les assesseurs musulmans sont nommés par le gouverneur général et choisis parmi les notables indigènes domiciliés dans le département et y possédant des propriétés. Les autres règles sont, à peu de chose près, les mêmes que pour les conseils généraux de France.

Le préfet et le général commandant la division ont entrée au conseil général.

1086. — *Attributions.* — Le décret du 23 septembre 1875 a donné aux conseils généraux de l'Algérie des attributions identiques à celles des conseils généraux de la métropole. Il est à remarquer cependant que, si le conseil général omet de faire la répartition des impôts directs, il y est pourvu non par le préfet, mais par le gouverneur général en conseil de gouvernement.

1087. — V. Sous-préfets. — Ils ont les mêmes attributions que les sous-préfets de la métropole; en plus, ils statuent directement sur certaines matières; ils délivrent l'alignement sur les routes et chemins de grande communication; ils approuvent les arrêtés pris par les maires; ils sont ordonnateurs secondaires, par délégation du préfet, pour les dépenses de l'État et de la province.

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

## § 3. — Administration communale

1088. — I. Diverses espèces de communes. — On distingue en Algérie trois espèces de communes : les communes de plein exercice, les communes mixtes et les communes indigènes.

Les communes de plein exercice se trouvent en territoire civil; les communes indigènes, en territoire militaire; les communes mixtes sont situées tantôt dans le territoire civil, tantôt dans le territoire militaire.

Ces trois catégories de communes sont soumises à des règles différentes; mais elles présentent ce caractère commun qu'elles ont toutes la personnalité civile.

1089. — Communes de plein exercice. — La loi du 5 avril 1884 est applicable à ces communes, « sous réserve des dispositions en vigueur concernant la constitution de la propriété communale, les formes et conditions des acquisitions, échanges, aliénations et partages, et sous réserve des dispositions concernant la représentation des musulmans indigènes » (L. 1884, art. 164).

Cet article, en ne visant que les communes de plein exercice, exclut par là même les communes mixtes et les communes indigènes.

Le domaine communal en Algérie s'est formé principalement de dotations provenant du domaine de l'État et constituées en faveur de chaque commune, sous la seule condition que les produits en seraient affectés à des dépenses d'utilité publique. Pour ce motif, les actes concernant ces biens restent soumis à l'autorisation du gouvernement.

Les indigènes musulmans ont le droit d'être représentés dans le conseil municipal. Cette représentation est proportionnée à la population musulmane. Les conditions d'électorat et d'éligibilité sont déterminées par le décret du 27 avril 1884 (art. 2 et 3). Ils peuvent aussi avoir des adjoints spéciaux lorsque la population musulmane est assez nombreuse pour motiver cette mesure. Ces adjoints sont nommés par le gouverneur général dans les chefs-lieux de département ou d'arrondissement et par les préfets dans les communes. Ils siègent au même titre que les autres adjoints au conseil municipal.

Les érections de communes, les changements projetés à la circonscription des communes, quand ils doivent avoir pour effet de modifier les limites d'un arrondissement, sont décidés par décret, après avis du conseil général (L. 1884, art. 164, § 2).

Les conseils municipaux peuvent allouer aux maires des *indemnités de fonctions*, sauf approbation du gouverneur général *(Ib.*, § 3).

1090. — III. Communes mixtes. — Ces communes peuvent être créées par arrêtés du gouverneur général pris en conseil de gouvernement; leurs circonscriptions peuvent être modifiées en la même forme. En territoire civil, elles sont administrées par des *commissions municipales* nommées tous les trois ans par le préfet. Le fonctionnaire remplissant les fonctions de maire prend le titre d'*administrateur*; il reçoit des indemnités diverses.

A côté de lui sont des *adjoints titulaires* et des *adjoints stagiaires* qui le remplacent en cas d'absence ou d'empêchement.

Les commissions municipales sont formées de l'administrateur, président, d'adjoints municipaux français, de membres français et d'adjoints indigènes. Elles se réunissent quatre fois par an en sessions ordinaires et peuvent être convoquées en sessions extraordinaires par le préfet ou le sous-préfet.

Elles *délibèrent*, émettent des *avis* et expriment des *vœux* sur les mêmes matières que les conseils municipaux; mais elles n'ont aucun pouvoir de décision.

1091. — IV. Communes indigènes. — Les communes indigènes comprennent toute l'étendue du territoire militaire occupé d'une façon permanente par nos troupes et non érigé en communes mixtes. Elles sont administrées par le commandant supérieur du cercle investi des fonctions de maire; elles peuvent avoir un adjoint civil, nommé par le gouverneur général.

A côté du commandant de cercle siège une *commission municipale* composée d'éléments civils, militaires et indigènes et investie d'un droit de contrôle.

Les communes indigènes et mixtes comprennent des *douars*, qui, comme nos sections de communes, ont des biens propres. Chaque douar a une *djemmâa*, ou conseil des notables, présidée par le caïd ou le cheik, nommés pour trois ans par le général de division.

---

## CHAPITRE II

### LES COLONIES

#### § 1er. — Régime colonial

1092. — I. Régime législatif. — La Constituante, en considérant les colonies comme partie intégrante du territoire français, avait déclaré qu'elles ne seraient pas régies par les lois de la métropole (D. 8-10 mars 1790). L'exception était surtout motivée par la difficulté d'appliquer les lois d'un peuple libre à des pays où l'esclavage était une institution fondamentale.

L'esclavage ayant été aboli le 6 pluviôse an II, la constitution de l'an III soumit les colonies à la même loi constitutionnelle que la France. Mais la constitution de l'an VIII décida de nouveau que le régime des colonies serait déterminé par des lois spéciales, et l'arrêté consulaire du 30 floréal an X rétablit l'esclavage.

La charte de 1814 posa en principe que les colonies seraient régies par des « lois et règlements particuliers » ; mais, en fait, le gouvernement

continua à statuer par voie d'ordonnances. Sous la monarchie de Juillet, intervint la loi du 24 avril 1833 qui fixa pour les quatre colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane, le mode de distribution des pouvoirs publics. La constitution de 1848 contenait la promesse d'une prochaine assimilation des colonies à la France. Le coup d'État du 2 décembre ne laissa pas à la seconde République le temps d'accomplir sa promesse. La constitution de 1852 organisa un nouveau régime d'exception. Le Sénat fut chargé de régler par des sénatus-consultes la constitution de l'Algérie et des colonies. Cette délégation aboutit au sénatus-consulte du 3 mai 1854 et plus tard à celui du 4 juillet 1866 qui réglèrent la constitution des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion. Les autres colonies restèrent soumises au régime des décrets.

Les sénatus-consultes de 1864 et de 1866 ont réglé ainsi qu'il suit la distribution des pouvoirs législatifs dans les trois colonies susdésignées :

Au Sénat, statuant par voie de *sénatus-consultes*, fut dévolue la décision concernant les droits et devoirs essentiels des citoyens (exercice des droits politiques, naturalisation, état civil, droit de propriété, contrats, etc.). Après la supression du Sénat impérial, ce pouvoir est passé aux Chambres législatives qui statuent par des *lois* en la forme ordinaire.

Il est statué par *décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique* sur d'autres matières de législation moins importantes, mais pouvant intéresser la souveraineté de l'État (législation civile, correctionnelle, de simple police, organisation judiciaire, exercice des cultes, etc.).

Il est statué par *décrets simples* sur d'autres matières de législation se rapportant surtout à des intérêts locaux (milices locales, police municipale, voirie, etc.).

Enfin, des *arrêtés rendus par les gouverneurs* règlent les matières d'administration et de police ainsi que l'exécution des lois et décrets.

Les gouverneurs sont chargés de faire une promulgation spéciale des actes législatifs applicables dans les colonies.

**1093.** — II. Régime politique. — La Constituante avait accordé aux colonies une représentation dans les Chambres législatives. Cette représentation disparut en l'an VIII. La République de 1848 rendit aux colonies leur représentation à l'Assemblée législative ; le suffrage universel fut appliqué aux colonies de la même manière qu'en France. La participation des colonies à la représentation nationale fut de nouveau supprimée par le décret organique du 2 février 1852 et le sénatus-consulte du 3 mai 1854. Les conseils généraux des colonies étaient nommés moitié par les gouverneurs et moitié par les conseils municipaux, et ceux-ci étaient nommés en totalité par les gouverneurs. Un des premiers actes du gouvernement de la Défense nationale fut de restituer aux trois grandes colonies le suffrage universel et la représentation législative qu'elles ont conservés depuis.

**1094.** — III. Régime économique. — Pendant longtemps les rapports entre les colonies et la métropole ont été régis par le *pacte colonial*. Les

colonies étaient considérées comme des fermes destinées uniquement à alimenter, par l'envoi de leurs matières premières, les industries de la métropole et à procurer la consommation des produits de ces industries. De là les conséquences suivantes : 1° obligation pour les colonies de conduire leurs denrées sur les marchés métropolitains où elles jouissaient d'un traitement de faveur; 2° monopole sur le marché colonial pour les produits métropolitains; 3° exclusion du pavillon étranger pour les transports entre les colonies et la métropole et *vice versa*. Ce système a pris fin par la loi du 3 juillet 1831 qui a substitué au marché réservé la liberté d'exportation et d'importation.

Le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 opéra une réforme plus complète; il autorisa les conseils généraux des colonies à voter, sauf ratification par décrets en Conseil d'État, les droits de douane sur les produits *étrangers*; mais il leur permit en même temps de voter *définitivement* les droits d'octroi de mer sur les marchandises de toute provenance *(française* ou *étrangère)*. La plupart des colonies demandèrent et obtinrent l'autorisation de supprimer leurs droits de douane pour ne percevoir que l'octroi de mer. Par suite de ces dispositions, les produits nationaux se trouvèrent, aux colonies, soumis au même régime que les produits étrangers.

Cette situation a été modifiée par la loi du 11 janvier 1892 qui a soumis à un régime nouveau les relations de douanes de la métropole avec les colonies. La liberté douanière est enlevée aux colonies et, en échange, il leur est accordé un dégrèvement de moitié sur les importations en France.

1095. — IV. Régime financier. — La loi de finances du 13 avril 1900 (art. 33) contient, en ce qui concerne le régime financier des colonies, des règles importantes. Les dépenses coloniales se divisent en dépenses civiles et dépenses militaires. Toutes les dépenses civiles sont supportées en principe par les colonies; mais, lorsque les ressources des colonies sont insuffisantes, des *subventions* peuvent être accordées sur le budget de l'État. Toutes les dépenses militaires sont, au contraire, payées sur le budget de l'État; mais des *contingents* peuvent être imposés à chaque colonie jusqu'à concurrence du montant des dépenses militaires qui y sont effectuées.

Les dépenses des colonies pourvues de conseils généraux se divisent en dépenses obligatoires et facultatives. Les dépenses obligatoires concernent: les dettes exigibles, le traitement des fonctionnaires nommés par décret, les frais de la police, de la gendarmerie et de la justice, les frais de représentation du gouverneur, le loyer et le mobilier de son hôtel, etc.

## § 2. — Administration des colonies

1096. — I. Administration centrale. — Les colonies, longtemps rattachées au ministère de la marine, ont été dotées d'un ministère spécial par la loi du 17 mars 1894.

Il est institué près du ministre de la marine un conseil supérieur des colonies, formé de certains membres de droit et de délégués des colonies. Ce conseil a des attributions purement consultatives.

La loi du 25 février 1901 (art. 54) a institué un service d'inspection ne relevant que du ministre des colonies, pour le contrôle de l'administration des services civils coloniaux et de la partie de l'armée coloniale dont les dépenses incombent au budget de la métropole. Ce contrôle a pour objet de sauvegarder les intérêts du Trésor et les droits des personnes, et de constater, dans tous les services, l'observation des lois et règlements.

1097. — II. Administration locale. — Les trois anciennes colonies de la Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique ont été organisées par des ordonnances royales; la première, par l'ordonnance du 21 avril 1825, les deux autres par l'ordonnance du 9 février 1827. Ces textes, qui sont encore en vigueur, sauf diverses modifications, ont été étendus successivement à d'autres colonies. Ils instituent, dans les grandes colonies : un gouverneur, un conseil privé, un conseil du contentieux administratif et un conseil général.

1098. — *Gouverneur.* — Nommé par décret du président de la République, le gouverneur représente le chef de l'État dans chaque colonie; il a la haute direction de tous les services civils et militaires. Auprès de lui sont des chefs d'administration qui dirigent les diverses branches des services publics : le directeur de l'intérieur ou le chef de service de l'intérieur, le procureur général.

Si le gouverneur n'est pas pourvu d'un grade dans l'armée, il peut déléguer ses pouvoirs militaires à l'officier le plus élevé en grade (D. 29 août 1855). Des circulaires ministérielles lui en font même une obligation et déclarent l'officier le plus élevé en grade responsable des actes du gouverneur en matière militaire, sauf la faculté de recourir directement au ministre en cas de dissentiment.

1099. — *Conseil privé.* — Il est composé du gouverneur, du directeur ou chef de service de l'intérieur, du chef du service judiciaire et de deux habitants notables.

Les attributions du conseil privé sont purement consultatives. Il donne son avis sur les affaires qui lui sont soumises par le gouverneur; dans certains cas, il doit être obligatoirement consulté.

1100. — *Conseil du contentieux administratif.* — Il se compose des membres du conseil privé avec l'adjonction de deux magistrats de l'ordre judiciaire désignés, chaque année, par le gouverneur. La présidence appartient au gouverneur et, en son absence, au fonctionnaire qui vient après lui dans l'ordre hiérarchique.

La compétence des conseils du contentieux est déterminée par les ordonnances de 1825 et 1827 modifiées en certains points par le décret du 5 août 1881. Elle comprend non seulement des affaires contentieuses proprement dites, comme les marchés de travaux publics et de fournitures, les dommages causés par les travaux publics, etc., mais encore certaines affaires administratives sur lesquelles il est statué en la forme contentieuse. Il en est ainsi en matière de concessions d'eaux courantes à raison de l'intérêt qui s'attache à la conservation de ces eaux pour les usages de l'agriculture ou de l'industrie.

Enfin, les ordonnances précitées ajoutent que ces conseils statuent « en

général sur le contentieux administratif ». Il en résulte que les conseils du contentieux, à la différence des conseils de préfecture, sont les juges ordinaires du contentieux administratif, pourvu qu'il s'agisse de contentieux local et non de contentieux intéressant l'administration centrale des colonies, à moins que, dans ce dernier cas, les contestations n'aient été attribuées à ces conseils par un texte formel (C. d'Ét., 6 août 1898).

Les conseils du contentieux ne jugent qu'en premier ressort et sauf appel au Conseil d'État.

1101. — *Conseil général.* — Le conseil général de chacune des trois colonies se compose de 36 membres élus au suffrage universel pour six années et renouvelés par moitié tous les trois ans. Le gouverneur général en conseil privé fixe les circonscriptions électorales. Les séances du conseil sont publiques. Un décret du 20 avril 1886 a rendu applicables les causes d'inéligibilité ou d'incompatibilité prévues par la loi du 10 août 1871. Il y a chaque année une session ordinaire qui dure un mois et des sessions extraordinaires suivant les besoins. Le conseil général élit une commission coloniale.

Le conseil général *statue définitivement* sur un certain nombre de matières qui sont énumérées dans l'article 1er du sénatus-consulte du 4 juillet 1866 et qui intéressent spécialement la gestion des biens mobiliers ou immobiliers de la colonie. Les délibérations prises sur ces divers objets sont exécutoires si, dans le délai d'un mois à partir de la clôture de la session, le gouverneur n'en a pas demandé l'annulation pour excès de pouvoir, violation d'un sénatus-consulte, d'une loi ou d'un règlement. L'annulation est prononcée par décret en Conseil d'État.

Le conseil général *délibère* sur le mode d'assiette, les tarifs et les règles de perception des contributions et taxes autres que les droits de douane. Ces délibérations ne sont applicables qu'après avoir été approuvées par des décrets en Conseil d'État (L. 13 avril 1900, art. 33). Le conseil général *délibère* aussi sur certains objets énumérés par l'article 3 du sénatus-consulte de 1866 ; les délibérations prises dans ces divers cas doivent être approuvées, tantôt par décret en Conseil d'État, tantôt par décret simple, tantôt par arrêté du gouverneur rendu en conseil privé.

Enfin, le conseil général donne son *avis* sur les questions d'intérêt colonial dont la connaissance lui est réservée par les règlements, ou sur lesquelles il est consulté par le gouverneur.

1102. — III. Administration communale. — L'article 165 de la loi du 5 avril 1884 déclare cette loi applicable aux colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion sous certaines réserves que comporte l'organisation de ces colonies.

Un arrêté du gouverneur en conseil privé tient lieu du décret du président de la République en matière financière. Les attributions dévolues aux ministres de l'intérieur, des cultes et des finances par certains articles, sont conférées au ministre des colonies. Les attributions conférées au ministre de l'intérieur, aux préfets ou aux sous-préfets par un grand nombre d'articles sont dévolues au gouverneur et au directeur de l'intérieur. Les attributions conférées aux conseils de préfecture sont, suivant

les cas, remplies par le conseil privé ou par le conseil du contentieux administratif. Enfin, les attributions de la Cour des comptes sont exercées par le conseil privé, sauf recours à ladite Cour.

Les dispositions de la loi de 1884 ont été étendues par *décrets* spéciaux à quelques autres colonies ; celles des lois du 18 juillet 1837 et du 24 juillet 1867 sont encore applicables dans quelques autres, notamment en Cochinchine. En somme, le régime municipal est généralement appliqué dans nos possessions coloniales.

1103. — IV. Pays de protectorat. — Nous ne dirons qu'un mot de cette situation assez récente dans les relations internationales. Pour assurer leur sécurité et leur tranquillité, des États faibles se sont d'abord placés sous la protection d'États forts ; puis des États forts ont imposé leur protection à des États faibles dont il importait de maintenir la sécurité et l'intégrité. C'est ainsi que le protectorat de la France a été accepté dès 1863 par le royaume de Cambodge et qu'il a été imposé à la Tunisie par traité du 12 mai 1881 (traité du *Bardo*), et plus récemment à Madagascar par traités du 17 décembre 1885 et du 1er octobre 1895. Mais ce régime n'a pas été maintenu pour Madagascer. En vue d'obtenir la pacification du pays, il a paru nécessaire de déclarer l'île de Madagascar « colonie française » et de la soumettre à la souveraineté directe de la France (juillet 1896).

Dans le système du protectorat, l'État protégé conserve en général sa souveraineté extérieure et intérieure, mais sous certaines restrictions. Il est placé sous la haute direction politique et militaire des gouverneurs ou résidents désignés par l'État protecteur ; il conserve son autonomie administrative et financière, mais sous l'autorité des mêmes gouverneurs ou résidents. Le régime varie, d'ailleurs, suivant les traités.

# TITRE VI

## Les établissements publics et d'utilité publique.

1104. — Observation générale. — Dans l'usage, on confond souven ces deux catégories d'établissements, et le législateur lui-même donne d'assez nombreux exemples de cette confusion. Ainsi, dans les articles 910 et 937 du Code civil, elles sont toutes deux comprises sous la dénomination d'établissements d'utilité publique ; à l'inverse, dans la loi du 20 février 1849, qui a créé la taxe des biens de mainmorte, elles sont désignées toutes les deux sous le nom d'établissements publics. La même confusion se retrouve dans divers autres textes de lois ou de décrets. Il importe donc de bien poser les termes de la distinction qui est parfois délicate.

---

## CHAPITRE PREMIER

### LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

1105. — I. Définition. — Dans un sens large, les établissements publics comprennent : 1° les *circonscriptions territoriales* investies de la personnalité civile par la loi même, c'est-à-dire l'État, les départements, les communes, les syndicats de communes et les sections de communes; 2° les *services publics* ou d'intérêt collectif auxquels la personnalité civile a été concédée à raison de leur importance et de leur utilité. Dans un sens étroit, on n'applique la dénomination d'établissements publics qu'aux personnes morales de la deuxième catégorie. C'est le sens que nous attacherons à cette expression dans l'étude qui va suivre.

On peut se demander pourquoi le législateur a jugé nécessaire de créer ainsi des organes spéciaux à côté des organes généraux dont nous avons déjà parlé. Les motifs qui nous paraissent justifier cette création sont les suivants : diminuer la charge de l'Etat et pratiquer ainsi une sorte de décentralisation administrative, confier la gestion des services à des autorités

spéciales ayant une compétence particulière, enfin garantir que les ressources qui peuvent exister en faveur de certains services seront employées conformément à leur destination.

1106. — II. Reconnaissance légale. — Les établissements publics ont, dès leur naissance, un caractère de perpétuité ; ils possèdent un patrimoine propre. Ils pourraient, en se développant, devenir un danger pour l'État lui-même. Aussi, le législateur a-t-il toujours réservé à la puissance publique le droit d'en autoriser la création, c'est-à-dire la *reconnaissance légale.*

1107. — *Actes de reconnaissance.* — En principe, le législateur seul est investi du pouvoir d'autoriser la création d'établissements publics ; mais il n'intervient que pour déterminer les catégories des établissements qui peuvent recevoir l'existence. Lorsque cette détermination est faite, la création d'un établissement rentrant dans l'une des catégories fixées, est autorisée par décret rendu en assemblée générale du Conseil d'État. Cette règle semble souffrir exception en ce qui concerne les caisses des écoles qui doivent être établies dans toutes les communes en vertu de la loi du 28 mars 1882 (art. 17). Ces caisses sont créées par délibération du conseil municipal revêtue de l'approbation préfectorale. Au fond, l'exception n'existe pas ; les caisses des écoles sont créées par la loi elle-même et les conseils municipaux n'ont qu'à les organiser.

1108. — *Effets de la reconnaissance.* — La reconnaissance crée la personne morale et donne à l'établissement reconnu la capacité nécessaire pour avoir un patrimoine, ester en justice, acquérir à titre onéreux ou à titre gratuit sous les conditions déterminées par la loi.

Ces effets ne se produisent qu'à partir du moment où la reconnaissance est intervenue. De là des difficultés assez grandes lorsque des dispositions testamentaires sont faites en vue de la fondation d'établissements publics ou d'utilité publique non encore reconnus au moment du décès du testateur. Ces difficultés proviennent de ce que, d'après la règle posée par l'article 906 du Code civil, le légataire doit avoir l'existence légale au moment où la libéralité lui est faite.

Par application de cette règle, la jurisprudence décide que la libéralité est nulle lorsqu'elle est faite à un établissement non encore reconnu ; certains arrêts déclarent cependant la disposition valable lorsqu'elle peut être considérée comme la charge d'une libéralité faite à un gratifié capable ayant reçu mission de poursuivre la reconnaissance légale (Cass., 8 avril 1874).

Notons, toutefois, que dans certains cas la difficulté pourra être écartée. Il est, en effet, admis par la jurisprudence du Conseil d'État que lorsqu'une libéralité est faite au profit d'un service public de l'État n'ayant pas la personnalité civile, cette libéralité est considérée comme faite à l'État et doit être acceptée par le ministre dans le département duquel rentre ce service, au nom de l'État, et pour le compte de ce service.

1109. — III. Extinction des établissements publics. — Bien que créée pour une durée indéfinie, la personnalité morale des établissements publics est susceptible de s'éteindre ; en effet, l'acte de puissance publique qui a

conféré l'existence légale peut être révoqué par un acte de même nature.

En cas d'extinction d un établissement public, les biens qui appartenaient précédemment à cette personne morale tombent dans le domaine de l'État. en vertu des articles 539 et 713 du Code civil, sauf les réserves qui résulteraient de textes de loi formels ou des actes de constitution.

1109 *bis*. — IV. Caractères essentiels des établissements publics. — Ces établissements sont chargés de la gestion d'un service public; ils peuvent avoir des ressources propres pour l'exécution du service qui leur est confié. Ce sont là les deux caractères essentiels de tout établissement public. Mais, en ce qui concerne la constitution de ces établissements, l'organisation du personnel appelé à les diriger, la composition des ressources dont ils disposent, il existe des variétés nombreuses, et, dans chaque cas, il y a lieu de se référer à l'acte de reconnaissance.

L'existence d'un budget propre à l'établissement ou, en d'autres termes, l'individualité financière, est aussi, le plus souvent, un caractère particulier des établissements publics, mais ce n'est pas un caractère essentiel. L'Imprimerie nationale a un budget rattaché pour ordre au budget général de l'État; cependant elle ne constitue par une personne morale. Il semble qu'il devrait en être de même des chemins de fer de l'État qui ont été dotés, par la loi du 29 décembre 1882, d'un budget dans les mêmes conditions. Cependant le Conseil d'État leur reconnaît la personnalité morale (V. *infra*, n° 1569). Certains établissements publics sont, au contraire, investis de la personnalité civile sans avoir de budget. Telles sont les caisses des écoles créées en vertu de la loi du 28 mars 1882.

1110. — V. Spécialité des établissements publics. — Institués par la puissance publique pour l'accomplissement d'une fonction déterminée, les établissements publics ne sont investis de la personnalité civile que dans la mesure de la mission spéciale qui leur a été confiée par les lois et règlements. Leur capacité civile, de même que leur fonction, est donc soumise à la règle de la spécialité.

Cette règle n'est écrite expressément dans aucun texte, mais elle résulte de la nature même des choses. S'il en était autrement, l'autorisation légale ne constituerait qu'une vaine formalité, puisqu'un établissement créé dans un certain but pourrait, après sa création, poursuivre un but différent, et faire ainsi échec à l'autorité qui en a autorisé la création.

Depuis 1881, de nombreux avis au Conseil d'État ont fait application du principe de la spécialité des établissements publics. Ainsi, les fabriques d'église, ayant été établies dans l'intérêt de la célébration du culte, ne sauraient être autorisées à accepter des dons et legs à charge de fonder et d'entretenir des écoles ou de distribuer des secours aux indigents. (Av. C. d'Ét., 14 avril et 13 juillet 1881; 8 avril 1886). La même théorie est également admise par la justice civile (Cass., 26 mai 1894).

1111. — VI. Controle administratif. — Du principe que les établissements publics sont chargés de gérer certains services publics découle une double conséquence : d'une part, ces établissements sont placés dans une subordination très étroite vis-à-vis de l'autorité administrative chargée de la direction des services dont il s'agit; ils ne peuvent faire aucun acte

dépassant les limites de la simple administration sans une autorisation donnée, suivant les cas, par le préfet, le ministre ou même par décret en Conseil d'État. D'autre part, les départements ou les communes sont souvent obligés de leur fournir des subventions, et, par suite, les autorités préposées à la gestion des intérêts départementaux ou communaux sont appelées à exercer une surveillance sur l'administration de ces établissements et à donner leur avis sur la plupart des actes juridiques qui les concernent.

1112. — VII. Autorisation de dons et legs. — Les dons et legs faits aux établissements publics ou d'utilité publique ne peuvent être acceptés par les administrateurs de ces établissements qu'après autorisation régulière (C. civ., art. 937). Cette autorisation est motivée surtout par la nécessité de prévenir le développement de la mainmorte.

La loi du 4 février 1901 a apporté en cette matière une grande simplification et des restrictions importantes à la tutelle administrative.

1113. — *Autorité compétente pour donner l'autorisation.* — « Les établissements publics acceptent ou refusent, sans autorisation de l'administration supérieure, les dons et legs qui leur sont faits, sans charges, conditions ni affectation immobilière. — Lorsque ces dons ou legs sont grevés de charges, conditions ou affectation immobilière, l'acceptation ou le refus est autorisé par arrêté du préfet, si l'établissement bénéficiaire a le caractère communal ou départemental, et par décret en Conseil d'État, s'il a le caractère national. Toutefois, les conseils municipaux continueront à donner leur avis sur les dons et legs faits aux hospices et bureaux de bienfaisance qui auront le caractère communal, et, en cas de désaccord entre la commune et l'hospice ou bureau de bienfaisance sur l'acceptation ou le refus des libéralités, le préfet statuera définitivement par arrêté motivé » (L. 1901, art. 4).

Les dons et legs faits aux établissements publics du culte ne peuvent être acceptés qu'en vertu d'une autorisation donnée par décret en Conseil d'État (O. 2 avril 1817, L. 4 fév. 1901, art. 6).

Dans tous les cas où les dons et legs donnent lieu à des réclamations des familles, l'autorisation de les *accepter* est également donnée par décret en Conseil d'État (art. 7).

1114. — *Acceptation provisoire.* — De la combinaison de l'article 937 du Code civil avec l'article 932, il résulte que le donateur, conservant la propriété de la chose donnée pendant la période assez longue nécessaire pour l'accomplissement des formalités administratives, aurait la faculté de révoquer la donation avant que l'autorisation d'accepter n'eût été accordée. D'autre part, le donateur pourrait décéder avant l'accomplissement des mêmes formalités et alors la libéralité deviendrait caduque Il a été obvié à ces inconvénients par la faculté d'une acceptation provisoire qui a d'abord été accordée à certaines personnes morales, nous en avons trouvé des exemples pour les départements et communes (*supra*, n°s 840 et 1007).

La loi du 4 février 1901 a généralisé la règle : « Tous les établissements peuvent, sans autorisation préalable, accepter provisoirement et à titre conservatoire les dons et legs qui leur sont faits » (art. 8).

L'acceptation provisoire permet, en outre, aux établissements gratifiés de legs de former une demande en délivrance de ces legs et de jouir des intérêts y afférents à compter du jour de la demande en délivrance (C. civ., art. 1004).

1115. — *Procédure.* — Aux termes d'un décret en Conseil d'État du 1er février 1896, tout notaire constitué dépositaire d'un testament contenant des libéralités en faveur de l'État, des départements, des communes, des établissements publics ou d'utilité publique et les associations religieuses autorisées, est tenu, aussitôt après l'ouverture du testament, de faire connaître aux établissements légataires les dispositions faites en leur faveur. Il doit adresser ensuite au préfet du département du lieu de l'ouverture de la succession, la copie intégrale de ces dispositions et un état des héritiers dont l'existence lui a été signalée. Dans la huitaine, le préfet requiert le maire du lieu de l'ouverture de la succession de lui remettre un état contenant les indications relatives aux héritiers connus. Le préfet invite les héritiers à prendre connaissance du testament et à donner leur consentement à son exécution ou à produire leurs moyens d'opposition. Dans le même délai de huitaine, semblable invitation est faite aux héritiers inconnus par avis inséré au *Recueil des actes administratifs* et une affiche apposée pendant trois semaines à la porte de la mairie du lieu de l'ouverture de la sucession. Les héritiers ne sont recevables à présenter leurs réclamations que dans un délai de trois mois à partir de l'accomplissement de ces formalités. A l'expiration de ce délai, il est statué sur l'acceptation ou le refus de la libéralité par l'autorité compétente. Si un testament contient des libéralités distinctes faites à des établissements différents et ne relevant pas de la même autorité administrative, chaque autorité se prononce séparément, lorsqu'il ne s'est produit aucune réclamation dans le délai imparti. Lorsqu'une réclamation s'est produite, le pouvoir de statuer appartient à l'autorité la plus élevée.

Le décret du 1er février 1896 n'a eu en vue que des libéralités « distinctes ». Lorsqu'il s'agit de libéralités *connexes*, c'est-à-dire tellement unies l'une à l'autre que la seconde est une condition et comme la conséquence de la première, il appartient à l'autorité la plus élevée, dont la compétence est mise en jeu pour l'un des legs, de statuer sur l'ensemble des libéralités (Av. C. d'Et., int., 4 janv. 1900).

1116. — VIII. Principaux établissements publics. — La liste des établissements publics est longue et elle tend à s'accroître chaque jour. Nous nous bornerons à indiquer les principaux établissements qui se rattachent aux services de l'instruction publique, des cultes, des beaux-arts, de l'assistance publique, de l'agriculture, du commerce, de l'industrie et des finances.

1117. — *Instruction publique.* — La loi du 11 floréal an X a reconnu la personnalité civile d'une manière générale, aux établissements d'enseignements public, supérieur et secondaire. Cette personnalité a été maintenue par la loi du 7 août 1850 (art. 15) après la suppression de l'Université de France. Les *Facultés de l'État*, les *lycées*, *collèges*, l'*École normale supérieure* constituent donc des établissements publics. La même

prérogative a été étendue aux *écoles normales primaires* par la loi du 19 juillet 1889 (art. 47).

L'*Institut de France* et chacune des académies qui le composent, le *Collège de France*, le *Muséum d'histoire naturelle*, constituent également des établissements publics. Des lois récentes ont attribué la personnalité à l'*École nationale des mines*, à *l'Institut agronomique* et au *Conservatoire des arts et métiers*, lesquels sont aussi créés dans un but d'instruction, bien qu'ils ne relèvent pas du ministre de l'instruction publique. Signalons enfin les *caisses des écoles* instituées par la loi du 10 avril 1867 dans le but d'encourager la fréquentation des écoles et rendues obligatoires dans toutes les communes par la loi du 28 mars 1882.

1118. — *Cultes*. — Pour le culte catholique, il existe, dans chaque paroisse : 1° une *fabrique* ayant des biens et revenus affectés à l'entretien du culte et des édifices religieux ; 2° une cure ou une succursale ayant une personnalité distincte, sous le titre de *mense curiale*, et capable de recevoir des dons et legs dont le bénéfice se transmet aux titulaires successifs. Au sein de chaque diocèse, on trouve : 1° l'évêché dont les biens et revenus forment la *mense épiscopale ;* 2° la *fabrique* de l'église cathédrale ou métropolitaine ; 3° le *chapitre* ou corps d'ecclésiastiques attachés à la cathédrale et investis du titre de chanoines ; 4° des *séminaires* diocésains et des *écoles secondaires ecclésiastiques* destinées à l'instruction des jeunes gens qui se destinent au sacerdoce ; 5° les *caisses de secours* pour les prêtres âgés et infirmes.

Pour les cultes protestants et israélite, il existe des *conseils presbytéraux* et des *consistoires* qui correspondent aux fabriques du culte catholique.

1119. — *Assistance publique*. — Ce service comprend : 1° des *établissements généraux de bienfaisance* institués pour l'ensemble du territoire, tels que l'hospice des Quinze-Vingts, l'asile d'aliénés de Charenton, l'institution des Jeunes-Aveugles, celle des Sourds-Muets de Paris, de Bordeaux et de Chambéry, les asiles de Vincennes et du Vésinet pour les ouvriers et ouvrières en convalescence ; 2° quelques *établissements départementaux*, notamment certains asiles d'aliénés ; 3° des *établissements municipaux*, tels que les hôpitaux et hospices institués par les communes ou syndicats de communes, les uns pour soigner les malades, les autres pour recueillir les enfants abandonnés, les vieillards et les infirmes ; les bureaux de bienfaisance, créés dans le but de fournir aux indigents des secours à domicile, les bureaux d'assistance médicale gratuite, etc.

1120. — *Beaux-arts*. — La réunion des musées du Louvre, de Versailles, de Saint-Germain et du Luxembourg est investie de la personnalité morale sous le titre de *Musées nationaux*. Les musées départementaux ou communaux peuvent également être investis de la personnalité morale, si les départements ou les villes en sont propriétaires et le demandent. En ce cas, il est statué par décret rendu en la forme ordinaire des reconnaissances d'utilité publique (L. 16 avril 1895, art. 52).

1121. — *Agriculture, commerce et industrie*. — Pour la représentation de ces trois grands intérêts nationaux, il est institué : 1° dans chaque

arrondissement, une *chambre consultative d'agriculture* à laquelle un décret du 25 mars 1852 (art. 10) reconnaît le caractère de personne civile; 2° partout où il en est besoin, des *chambres de commerce* ayant pour mission de jouer le rôle d'organes officiels du commerce auprès du gouvernement et de pourvoir à l'administration de certains intérêts collectifs.

On s'est demandé si les *associations syndicales* formées entre propriétaires intéressés à des travaux d'utilité commune doivent être classées parmi les établissements publics ou d'utilité publique.

La question est aujourd'hui résolue en ce sens que les *associations syndicales autorisées* constituent des établissements publics. Ces associations sont dotées, par la loi du 21 juin 1865, de prérogatives qui n'appartiennent qu'aux organes de l'administration; elles ont le droit d'exproprier pour cause d'utilité publique; les travaux entrepris par elles ont le caractère de travaux publics et les contestations auxquelles ces travaux donnent lieu sont jugées par le conseil de préfecture; enfin le recouvrement des taxes est opéré, comme en matière de contributions directes, au moyen de rôles rendus exécutoires par le préfet. La jurisprudence du Conseil d'État s'était formée en ce sens (C. d'Ét , 13 juill. 1889), malgré la jurisprudence contraire de la Cour de cassation (1er déc. 1886). Le Tribunal des conflits a confirmé la doctrine du Conseil d'État (Confl., 9 déc. 1899).

Quant aux *associations syndicales libres*, elles ne constituent que de simples sociétés civiles.

1122. — *Caisses diverses gérées sous le contrôle de l'État.* — La *Caisse des invalides de la marine*, la *Caisse nationale d'épargne*, la *Caisse des retraites pour la vieillesse*, la *Caisse d'assurances en cas de décès* et la *Caisse d'assurances en cas d'accidents* résultant de travaux industriels et agricoles constituent, de l'aveu de tous, des établissements publics. Les trois dernières sont gérées par la Caisse des dépôts et consignations.

En ce qui concerne la *Caisse des dépôts et consignations* elle-même, on a soutenu qu'elle n'a pas de personnalité distincte de celle de l'État qui seul profite de ses bénéfices. Il nous paraît préférable de considérer cette caisse comme une institution autonome destinée à assurer la gestion de fonds ou valeurs appartenant à des tiers. Son budget est distinct de celui de l'État; elle est placée sous la surveillance directe du pouvoir législatif, et le fait que ses bénéfices sont dévolus au Trésor ne suffit pas pour lui enlever toute personnalité civile. Le Conseil d'État admet que cette Caisse, représentée par son directeur, peut accepter des libéralités (Av. C. d'Ét., 18 mai 1875).

## CHAPITRE II

### LES ÉTABLISSEMENTS D'UTILITÉ PUBLIQUE

1123. — I. Définition et historique. — Les établissements d'utilité publique sont des institutions *privées* établies et fonctionnant en dehors des cadres de l'administration générale ou locale, mais poursuivant un but d'intérêt public et investies, à ce titre, de la personnalité civile qui leur permet de posséder des biens, de recueillir des dons et legs pour accomplir leur mission et perpétuer leur œuvre. La réserve des droits de l'État s'impose ici avec plus de force encore qu'en matière d'établissements publics. Il est particulièrement grave de laisser prendre naissance à des associations privées dont la fortune, placée hors de la circulation, soustraite à tout partage, augmente sans cesse et permet d'acquérir une puissance qui peut tenir en échec les lois du pays.

Sous l'ancien régime, divers édits avaient posé en principe que les établissements d'utilité publique ne pouvaient exister qu'en vertu de lettres patentes du roi. La législation moderne ne contenant pas de règle formelle à cet égard, il avait été admis que le législateur seul peut créer de nouvelles catégories de personnes morales, mais qu'il appartient au pouvoir exécutif d'accorder la reconnaissance d'utilité publique, par décret en Conseil d'État, lorsque les établissements rentrent dans les catégories déterminées par le législateur. Cependant une distinction était faite en ce qui concerne les congrégations religieuses. Ces congrégations avaient été supprimées par les décrets de la Révolution ; néanmoins, sous le premier Empire et pendant les premières années de la Restauration, des actes du pouvoir exécutif autorisèrent de nombreuses congrégations. Des doutes s'élevèrent sur la légalité de ces autorisations. La loi du 24 mai 1825 trancha la question en décidant que les congrégations de femmes seraient autorisés par le chef de l'État, lorsqu'elles adopteraient des statuts déjà vérifiés en Conseil d'État et approuvés pour d'autres congrégations religieuses ; mais que les congrégations religieuses d'hommes ne pourraient être autorisées que par le législateur. Depuis lors, deux lois sont intervenues : celle du 18 mars 1880 qui exige une loi spéciale pour la reconnaissance des établissements libres d'enseignement supérieur et celle du 1er juillet 1901 qui porte que les associations, en général, pourront être reconnues d'utilité publique par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, mais qu'*aucune* congrégation religieuse ne peut se former sans être autorisée par une loi (art. 10 et 13).

Aujourd'hui, la règle, en ce qui concerne la reconnaissance d'utilité publique, peut donc se formuler ainsi : Le chef du pouvoir exécutif peut, par un décret rendu en assemblée générale du Conseil d'État, accorder la

reconnaissance d'utilité publique à tout établissement formé par une association ou par un particulier, pourvu que la reconnaissance n'ait pas été réservée au législateur par une disposition spéciale de la loi. Ajoutons que la reconnaissance pourrait résulter d'une disposition législative générale sans intervention d'un acte spécial dans chaque cas particulier. Il en est ainsi pour les syndicats professionnels (L. 21 mars 1884, art. 2).

1124. — II. Les associations. — Les établissements d'utilité publique étant presque toujours constitués sous forme d'associations, c'est ici le lieu de compléter l'aperçu que nous avons déjà donné (n° 118) de la nouvelle loi sur le *contrat d'association*.

Cette loi, qui a été promulguée le 1er juillet 1901, proclame le droit pour les personnes de s'associer *librement* (1), sans autorisation ni déclaration préalable. Mais, d'une part, « toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou à la forme républicaine du gouvernement, est nulle et de nul effet » (art. 3). La dissolution, dans ce cas, est prononcée par les tribunaux judiciaires (art. 7). D'autre part, « les associations composées en majeure partie d'étrangers, celles ayant des administrateurs étrangers ou leur siège à l'étranger, et dont les agissements seraient de nature soit à fausser les conditions normales du marché des valeurs ou des marchandises, soit à menacer la sûreté intérieure ou extérieure de l'État, dans les conditions prévues par les articles 75 à 201 du Code pénal, peuvent être dissoutes par décret du président de la République rendu en conseil des ministres » (art. 12).

Les associations se divisent en quatre catégories : 1° les *associations non déclarées ;* 2° les *associations déclarées;* 3° les associations *reconnues d'utilité publique;* 4° enfin les *congrégations religieuses*. Les associations des deux dernières catégories sont seules considérées par la loi comme constituant des établissements d'utilité publique. Nous devons néanmoins dire quelques mots des associations déclarées à raison de l'intervention administrative dont elles sont l'objet. Quant aux congrégations religieuses, il en sera traité ultérieurement *(infra*, n° 2098).

1125. — *Associations déclarées.* — « La déclaration préalable est faite à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où l'association a son siège social. Elle fait connaître le titre et l'objet de l'association, le siège de ses établissements et les noms, professions et domicile de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration ou de sa direction. Il en est donné récépissé. Deux exemplaires des statuts sont joints à la déclaration. Les associations sont tenues de faire connaître, dans les trois mois, tous les changements survenus dans leur administration et direction, ainsi que toutes les modifications apportées à

(1) L'article 21 de la loi du 1er juillet 1901 abroge les articles 291 à 294 du Code pénal, l'article 13 du décret du 28 juillet 1848, l'article 7 de la loi du 30 juin 1881, la loi du 14 mars 1872. Il y a lieu de rectifier en conséquence, les nos 117 et 118 ci-dessus.

leurs statuts. Ces modifications et changements ne sont opposables aux tiers qu'à partir du jour où ils auront été déclarés. Les modifications et changements sont, en outre, consignés sur un registre spécial qui doit être présenté aux autorités administratives ou judiciaires chaque fois qu'elles en feront la demande » (art. 5).

L'association ainsi déclarée jouit d'une certaine capacité juridique. Elle « peut, sans aucune autorisation spéciale, ester en justice, acquérir à titre onéreux, posséder et administrer, en dehors des subventions de l'État, des départements et des communes : 1° les cotisations de ses membres ou les sommes au moyen desquelles ces cotisations ont été rédimées ; ces sommes ne peuvent être supérieures à 500 fr. ; 2° le local destiné à l'administration de l'association ou à la réunion de ses membres ; 3° les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose » (art. 6).

1126. — *Associations reconnues d'utilité publique.* — « Les associations peuvent être reconnues d'utilité publique par décrets rendus en la forme des règlements d'administration publique » (art. 10).

La *capacité juridique* de ces associations est plus complète que celle des associations simplement déclarées. Elles « peuvent faire tous les actes de la vie civile qui ne sont pas interdits par leurs statuts, mais elles ne peuvent posséder ou acquérir d'autres immeubles que ceux nécessaires au but qu'elles se proposent (1). Toutes les valeurs mobilières d'une association doivent être placées en titres nominatifs. Elles peuvent recevoir des dons et legs dans les conditions prévues par l'article 910 du Code civil et l'article 5 de la loi du 4 février 1901. Les immeubles compris dans un acte de donation ou dans une disposition testamentaire qui ne seraient pas nécessaires au fonctionnement de l'association sont aliénés dans les délais et dans les formes prescrits par le décret ou l'arrêté qui autorise la libéralité ; le prix en est versé à la caisse de l'association. Elles ne peuvent accepter une donation mobilière ou immobilière avec réserve d'usufruit au profit du donateur » (art. 11).

1127. — III. Dons et legs. — La surveillance que l'administration est appelée à exercer sur l'acceptation des libéralités faites aux établissements d'utilité publique est plutôt un contrôle qu'une tutelle ; elle a lieu, moins dans l'intérêt particulier des établissements que pour la sauvegarde de l'intérêt général et de l'ordre public ; elle a surtout pour but de permettre au gouvernement de connaître le fonctionnement des établissements, de suivre l'augmentation de leur patrimoine et de s'assurer que les biens qu'ils acquièrent reçoivent un emploi conforme au but qui a été prévu ou autorisé.

« L'acceptation des dons et legs faits aux établissements reconnus d'utilité publique est autorisée par le préfet du département où est le siège de l'établissement. Toutefois, si la donation ou le legs consiste en immeubles d'une valeur supérieure à 3,000 francs, l'autorisation est accordée par décret en Conseil d'État » (L. 4 fév. 1901, art. 5).

« Il n'est pas dérogé à la loi du 1er avril 1898 sur les sociétés de secours

(1) Cette disposition a pour but d'empêcher la reconstitution de la mainmorte.

mutuels, ni aux dispositions concernant l'autorisation des dons et legs faits aux congrégations ou communautés religieuses autorisées » (art. 6). Dans ces divers cas, l'autorisation est donnée par décret en Conseil d'État.

Les règles que nous avons exposées (nos 1114 et 1115) relativement à l'acceptation provisoire et à la procédure à suivre en matière de dons et legs, s'appliquent aux établissements d'utilité publique.

1128. — IV. Extinction. — La reconnaissance est un acte de puissance publique ; mais elle fait naître des droits et des obligations qui s'opposent à ce qu'elle puisse être invoquée arbitrairement. La loi du 1er juillet 1901 (art. 12) indique divers cas dans lesquels la dissolution des associations reconnues pourrait être prononcée par décret en conseil des ministres. Nous pensons que cette disposition doit être appliquée à tous les établissements reconnus par acte du pouvoir exécutif. En ce qui concerne les établissements reconnus par une loi, ils ne peuvent être dissous que par une loi nouvelle. Il est cependant fait exception pour les congrégations religieuses dont la dissolution peut être prononcée par décret en conseil des ministres (*Ib.*, art. 13). Quant à la dissolution volontaire, il nous semble qu'elle devrait être confirmée par un acte de même nature que celui qui a prononcé la reconnaissance.

Les biens des établissements qui cessent d'exister sont dévolus conformément aux statuts ou aux dispositions spéciales inscrites soit dans la loi, soit dans les actes d'autorisation. À défaut de disposition statutaire ou autre, ils seraient dévolus à l'État comme biens sans maître, en vertu de l'article 713 du Code civil.

Le contrat d'association étant « la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances et leur activité *dans un but autre que de partager des bénéfices* » (L. 1er juill., art 1er), l'assemblée générale appelée à se prononcer sur la dévolution des biens, ne peut, dans aucun cas, attribuer aux associés, en dehors de la reprise des apports, une part quelconque des biens de l'association. (Règl. d'adm. publ , 16 août 1901, art. 15).

1128 *bis*. — V. Principaux établissements d'utilité publique. — Nous nous bornerons à une énumération très sommaire. Au nombre des principaux établissements d'utilité publique, il faut mentionner : les congrégations s'occupant d'instruction et d'assistance publique, les associations formées en vue de l'enseignement supérieur, les sociétés scientifiques et littéraires, les sociétés de bienfaisance, de prévoyance et de secours mutuels, les caisses d'épargne ordinaires, les syndicats professionnels, les caisses patronales et syndicales fondées pour assurer des retraites aux mineurs (L. 29 déc. 1895), etc., etc.

# LIVRE II

## Les services publics.

---

1129. — I. Définition. — On entend par services publics les divers organismes institués en vue de donner satisfaction aux besoins et aux intérêts généraux d'un pays.

La question de savoir quelle doit être l'importance des services publics est une de celles qui ont soulevé les plus vives discussions. Suivant la *théorie individualiste*, l'État ne doit se réserver que les services indispensables à la conservation sociale. comme l'armée et la police. La *théorie socialiste* ou *collectiviste* veut, au contraire, organiser en services publics toutes les manifestations de l'activité sociale, même le travail, la production industrielle et les transactions économiques. Entre ces deux doctrines absolues se place une doctrine intermédiaire qui tient compte, dans une juste mesure, des besoins sociaux sans écarter l'initiative individuelle. A ce point de vue, on peut diviser les services publics en services essentiels et services secondaires.

1130. — *Services essentiels*. — Au premier rang figure l'*organisation de la force publique* et de la *police*, parce que l'État doit avant tout se conserver et se défendre, conserver et défendre la société dont il est le représentant. Les services publics intéressant la sécurité intérieure et extérieure relèvent de la souveraineté même de l'État et ne sauraient, dans aucun cas, être abandonnés aux particuliers. D'autres services, sans exclure l'initiative privée, sont de telle importance et de telle nature que l'État ne peut pas se dispenser de garder sur eux la haute main. Il en est ainsi des *travaux publics* et de la *voirie* qui nécessitent l'intervention de la puissance sociale en ce qui concerne l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il en est de même des *postes et télégraphes*. Il faut encore classer parmi les services essentiels l'*instruction publique*, parce que, chaque citoyen étant appelé à exercer par son vote une part de souveraineté, il importe que le suffrage universel soit libre et éclairé. Enfin, il est légitime de classer parmi les services publics qui doivent être organisés par l'État, les départements et les communes, l'*assistance publique* en faveur des enfants, des malades, des infirmes, des aliénés, parce qu'ils ne peuvent se protéger eux-mêmes.

1131. — *Services secondaires*. — En dehors des services qui viennent

d'être signalés, et de ceux qui peuvent présenter le même caractère de nécessité publique, l'État doit céder le pas à l'initiative individuelle. Son intervention directe aurait l'inconvénient de paralyser l'activité des citoyens. Ce n'est pas à dire toutefois qu'il doive rester indifférent.

L'État n'est pas, sans doute, une providence chargée de pourvoir à tous les besoins des hommes réunis en société; mais il est un agent de progrès; à ce titre, il a le droit et le devoir de se préoccuper des progrès du pays au point de vue commercial, industriel, agricole, et même littéraire, scientifique ou artistique. Sans se faire lui-même producteur ou fabricant, si ce n'est pour les monopoles constitués dans un but d'impôt ou de sûreté publique, il doit encourager les progrès par des subventions, des primes, des distinctions honorifiques à la suite de concours ou d'expositions. Sa règle n'est pas de *laisser faire*, comme le soutiennent certains économistes, elle n'est pas non plus de *faire*, dans le sens complet du mot; elle est, comme on l'a fort bien dit, d'*aider à faire*. Son intervention est légitime toutes les fois qu'en présence d'un grand intérêt national l'action individuelle fait défaut ou même est insuffisante. C'est ainsi que l'État intervient pour encourager les institutions de prévoyance qui augmentent le bien-être général et tendent à l'extinction du paupérisme.

**1132**. — II. Division. — Nous consacrerons un premier titre à la *sécurité publique*, laquelle est assurée au moyen de la *police* et de la *force publique*.

Le titre II aura pour objet les *services publics de l'ordre matériel* comprenant : les *travaux publics* que nous ferons précéder d'une étude sur *l'expropriation pour cause d'utilité publique* qui en est ordinairement le préliminaire, la *grande* et la *petite voirie*, le *régime des eaux*, le *régime minier*, le *régime forestier*, les services de la *prévoyance* et de l'*assistance publiques*, enfin les institutions concernant les *intérêts agricoles, commerciaux et industriels*.

Le titre III sera consacré aux *services publics de l'ordre intellectuel et moral* comprenant l'*instruction publique* et les *cultes*.

Enfin, dans le titre IV, nous nous occuperons des *finances publiques* qui ont pour objet d'assurer le fonctionnement de tous les autres services.

# TITRE PREMIER

## La sécurité publique

---

## CHAPITRE PREMIER

### LA POLICE

---

1133. — Définition. — La police est la puissance publique en tant qu'elle est chargée de veiller au maintien du bon ordre, à la sécurité des personnes et des propriétés ainsi qu'à la salubrité. Tels sont les objets principaux de la police, mais ce ne sont pas les seuls. En dehors de notre chapitre, nous trouverons encore la police de la voirie, celle des cours d'eau, etc.

La police se divise en *police administrative* et *police judiciaire*. La première a pour but « le maintien habituel de l'ordre public dans chaque lieu et dans chaque partie de l'administration générale ». La seconde recherche les délits, en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux tribunaux chargés par la loi de les punir » (C. 3 brum. an IV, art. 17-20). L'une a donc un caractère préventif, et l'autre un caractère répressif. Nous n'avons à nous occuper que de la police administrative. La police judiciaire relève du Droit pénal.

### SECTION PREMIÈRE. — **Police administrative.**

1134. — Historique. — L'Assemblée constituante, en vue d'empêcher le retour des actes arbitraires commis par la police sous l'ancien régime, avait supprimé la police de l'État pour ne laisser subsister que la police municipale et la police rurale. Par la loi des 16-24 août 1790, elle détermina les attributions des corps municipaux en matière de police et chargea spécialement les municipalités de dissiper les attroupements et émeutes populaires, en les rendant responsables de leur négligence. Dans la crainte d'armer trop puissamment l'État, la Constituante avait ainsi abandonné aux autorités locales l'un des services qui intéressent au plus haut degré l'ordre public. Grâce à ses pouvoirs de police, la Commune de Paris devint bientôt toute-puissante. Au lieu de dissiper l'émeute, elle pactisa le plus souvent avec elle. Obligée de pourvoir à sa propre sécurité,

la Convention rendit le décret du 1er germinal an III sur la *grande police*. Depuis lors, la police administrative a toujours été divisée en *police générale*, *police municipale* et *police rurale*.

### § 1er. — Police générale

1135. — I. Objets de la police générale. — La police générale a pour mission de maintenir l'ordre public dans l'État tout entier. Elle s'exerce soit à l'égard des individus qui habitent le territoire français, soit à l'égard des associations qui se forment en France.

1136. — *A l'égard des individus*. — Elle est chargée de rechercher et de prévenir les complots tramés contre la sûreté de l'État et tous autres actes préparés contre la paix publique; elle surveille les vagabonds, les mendiants, les repris de justice, les libérés conditionnels, en un mot, tous les individus réputés dangereux pour la société; elle ordonne les mesures particulières concernant les aliénés et les enfants abandonnés; elle prescrit des recherches dans l'intérêt des familles pour retrouver la trace des personnes disparues; elle exerce même un rôle moralisateur par les mesures qu'elle prend en vue de restreindre la débauche, etc.

1137. — *A l'égard des associations*. — Avant la loi du 1er juillet 1901, le droit d'association n'existait pas. L'article 291 du Code pénal permettait de former avec l'agrément du Gouvernement et sous les conditions qu'il lui *plairait* d'imposer, des associations ayant pour but de s'occuper d'objets religieux, littéraires, politiques ou autres; mais les associations autorisées étaient soumises à la surveillance la plus étroite de la police et l'autorisation pouvait toujours être révoquée. La nouvelle loi, tout en proclamant le principe de la liberté d'association, a maintenu, dans une cretaine mesure, les pouvoirs de police de l'autorité publique, laquelle reste chargée de veiller notamment à ce que les associations ne se livrent pas à des actes qui seraient de nature à menacer la sûreté intérieure ou extérieure de l'État.

1138. — II. Police des étrangers. — Les lois de police et de sûreté obligent tous ceux qui habitent le territoire. Les étrangers résidant en France sont donc soumis à nos lois et règlements de police; mais, à raison du danger que leur présence pourrait faire naître dans notre pays, ils sont, en outre, soumis à des dispositions spéciales.

1139. — *Droit d'expulsion*. — La loi du 26 vendémiaire an VI (art. 4) avait déjà permis au Gouvernement d'expulser les étrangers, mais sans prononcer aucune peine en cas d'infraction aux ordres d'expulsion. La loi du 3 décembre 1849 a comblé cette lacune Elle autorise le ministre de l'intérieur à enjoindre, par mesure de police, à tout étranger voyageant ou résidant en France de sortir du territoire et à le faire reconduire à la frontière. Dans les départements frontières, elle donne le même droit aux préfets à l'égard des étrangers non résidents, à la charge d'en référer au ministre. Le droit d'expulsion existe même à l'égard des étrangers autorisés à établir leur domicile en France; seulement, après un délai de deux mois,

la mesure cesse d'avoir effet si l'autorisation de domicile n'a pas été révoquée par décret en Conseil d'État. L'infraction à l'arrêté d'expulsion est un délit punissable de l'emprisonnement (L. 3 déc. 1849, art. 7 et 8).

L'étranger expulsé peut déférer l'arrêté d'expulsion au Conseil d'État pour excès de pouvoir (C. d'Ét., 14 mars 1890). D'autre part, il est admis que les tribunaux correctionnels, chargés d'appliquer les pénalités édictées par la loi, sont compétents pour apprécier les moyens de défense que le prévenu croit pouvoir tirer de l'illégalité de l'arrêté pris contre lui (Cass., 7 déc. 1883). Par application de la règle concernant le recours parallèle, le Conseil d'État décide que l'étranger ne serait pas admis à exercer le recours pour excès de pouvoir lorsque des poursuites correctionnelles sont dirigées contre lui (C. d'Ét., 14 mars 1884).

**1140.** — *Droit d'expulsion à l'égard des individus admis à réclamer la qualité de Français.* — En vertu des articles 8, 9 et 10 du Code civil, certains étrangers sont admis à réclamer la qualité de Français sous la double condition de faire leur soumission de fixer leur domicile en France et de l'y fixer effectivement dans l'année de la soumission. Tant que ces étrangers n'ont pas fait leur soumission, ils peuvent être légalement expulsés; mais le peuvent-ils encore lorsqu'ils ont fait leur soumission et déclaré vouloir profiter du droit que la loi leur confère?

On a soutenu qu'il ne pouvait dépendre du Gouvernement de détruire, par une simple mesure de police, le bénéfice d'une vocation légale à la qualité de Français, et, avec diverses Cours d'appel, la Chambre civile de la Cour de cassation a décidé que, nonobstant un arrêté d'expulsion, l'étranger conserve le droit de fixer son domicile en France pour donner effet à son acte de soumission ou à sa déclaration de nationalité (Cass., 27 oct. 1891).

La Chambre criminelle de la Cour a jugé, au contraire, que la loi ne posant pas de règles spéciales relativement au domicile de l'étranger qui veut user de sa vocation légale à la qualité de Français, cet étranger reste, comme les autres, soumis au régime de la loi de 1849 ; qu'il peut donc être l'objet d'un arrêté d'expulsion, et que, tant que cette mesure subsiste, il est incapable d'avoir en France ni domicile ni résidence au sens légal du mot, puisque sa présence sur le territoire français constitue un délit (Cass., 31 janv. 1896). La Cour de cassation, toutes chambres réunies, a consacré la doctrine de la Chambre civile (9 déc. 1896).

**1141.** — *Formalités imposées aux étrangers en France.* — Un décret du 2 octobre 1888 exige que tout étranger non admis à domicile qui se propose d'établir son domicile en France fasse, dans un délai de quinzaine à partir de son arrivée, une déclaration, avec pièces à l'appui, qui permette de se rendre compte de son identité. Cette déclaration doit avoir lieu, à Paris, à la préfecture de police, et partout ailleurs, à la mairie. En cas de changement de résidence, une déclaration nouvelle doit être faite à la mairie de la commune où l'étranger aura fixé son nouvel établissement. Les infractions à ces prescriptions sont punies des peines de simple police. Ce décret, bien que non abrogé, n'a presque pas reçu d'application.

Une loi du 8 août 1893, édictée en vue de la protection du travail

national, porte que « tout étranger non admis à domicile, arrivant dans une commune, pour y exercer une profession, un commerce ou une industrie, doit faire, à la mairie, une déclaration de résidence dès son arrivée. Cette déclaration est inscrite sur un registre d'immatriculation dont extrait est délivré aux déclarants dans la forme des actes de l'état civil, moyennant les mêmes droits. En cas de changement de commune, l'étranger doit faire viser son certificat d'immatriculation, dans les deux jours de son arrivée, à la mairie de sa nouvelle résidence » (art. 1er). La même loi prononce des pénalités contre les étrangers qui n'auraient pas fait les déclarations prescrites et contre les personnes qui emploieraient sciemment des étrangers non munis de certificats d'immatriculation.

1142. — III. Organisation de la police générale. — Les autorités investies des pouvoirs de police générale sont : 1° le président de la République ; 2° le ministre de l'intérieur ; 3° les préfets (à Paris, le préfet de police) ; 4° les sous-préfets ; 5° les maires ; 6° les commissaires de police.

1143. — *Pouvoirs du président de la République.* — Le chef de l'État intervient, en matière de police, par voie réglementaire, tantôt en vertu d'une délégation spéciale de la loi, tantôt en vertu d'une délégation générale, qu'il tient de l'article 3 de la loi du 25 février 1875 (V. *supra*, nos 266 et s.). Ce n'est que très exceptionnellement qu'il prononce des mesures individuelles.

1144. — *Pouvoirs du ministre de l'intérieur.* — C'est lui qui a la direction supérieure de la police générale. Il agit quelquefois par lui-même ; ainsi, nous venons de voir qu'il prend des arrêtés pour l'expulsion des étrangers ; mais plus souvent il agit par l'intermédiaire des préfets auxquels il adresse des ordres ou des instructions. Il existe au ministère de l'intérieur une *Direction de la sûreté générale* à laquelle ressortissent les diverses affaires dont nous avons présenté plus haut le résumé.

1145. — *Pouvoirs des préfets et sous-préfets.* — La loi du 22 décembre 1789 (sect. III, art. 2) avait chargé les administrations de département, sous l'*autorité* et l'*inspection* du gouvernement, « de la police des mendiants et vagabonds, du maintien de la salubrité, de la tranquillité et de la sûreté publiques ». Les préfets ont succédé à ces attributions qu'ils exercent tantôt en exécutant les ordres qu'ils reçoivent du ministre de l'intérieur, tantôt en vertu d'un droit propre, sous le contrôle du même ministre.

Dans le département de la Seine et dans les communes de Saint-Cloud, Meudon et Sèvres du département de Seine-et-Oise, les fonctions de la police générale sont remplies par le préfet de police (Arr. 3 brum. an XI).

Quant aux sous-préfets, ils n'agissent qu'en vertu des ordres ou des instructions des préfets.

1146. — *Pouvoirs des maires.* — En matière de police générale, le maire n'est qu'un agent d'exécution. Il doit veiller à « l'exécution des lois et règlements et à l'exécution des mesures de sûreté générale » (L. 5 avril 1884, art. 92). Mais, en principe, il n'a pas de pouvoir propre, à moins qu'il ne lui ait été conféré par une disposition formelle de la loi dont il y a à faire l'application.

1147. — *Les commissaires de police.* — Aux termes de la loi du 28 pluviôse an VIII (art. 12), il *doit* y avoir un commissaire de police dans les villes de 5 à 10,000 habitants et, dans les villes d'une population supérieure, un commissaire de police de plus par chaque excédent de 10,000 habitants. Rien ne s'oppose à ce qu'il soit établi des commissaires de police dans les villes d'une population inférieure à 5,000 habitants ; mais alors la dépense ne serait pas obligatoire pour les communes.

En qualité d'agents de la police générale, les commissaires de police sont placés sous l'autorité directe du préfet.

Dans les villes importantes où il existe plusieurs commissaires de police, il est d'usage d'instituer un *commissaire central* de police, en vue d'imprimer au service de la police une direction unique. Il est, pour les matières de police générale, le subordonné direct du préfet, et a sous ses ordres les commissaires de police de la ville où il siège.

Les commissaires de police sont nommés par le chef de l'État, sur la proposition du ministre de l'intérieur. Toutefois, depuis le décret du 25 mars 1852, les commissaires de police des villes de 6,000 âmes et au-dessous sont nommés par les préfets qui ont également le pouvoir de les révoquer, mais avec l'approbation du ministre de l'intérieur. Les préfets ont le droit de suspension à l'égard de tous les commissaires de police.

## § 2. — Police municipale

1148. — I. Objets de la police municipale. — Aux termes de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, presque littéralement emprunté à la loi des 16-24 août 1790 (tit. XI, art. 3), « la police municipale a pour objet d'assurer le *bon ordre*, la *sûreté* et la *salubrité publiques* ». Après cette définition générale, le même article contient une énumération qui n'est pas limitative. « Elle comprend *notamment* les objets ci-après :

1149. — *Liberté de la voie publique.* — « 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoiement, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou aux autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute, ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles. »

La procédure à suivre en ce qui concerne la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine a été déterminée par la loi du 21 juin 1898 (art. 4) sur la police rurale (V. *infra*, n° 1534).

1150. — *Tranquillité publique.* — « 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits et les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants, et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique. 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les

foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics. »

1151. — *Inhumations.* — « 4° Le mode de transport des personnes décédées, les inhumations et exhumations, le maintien du bon ordre et de la décence dans les cimetières, sans qu'il soit permis d'établir des distinctions ou des prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt ou des circonstances qui ont accompagné sa mort. »

Ces dispositions sont complétées par l'article 93 de la loi de 1884 qui prescrit au maire ou, à son défaut, au sous-préfet de pourvoir d'urgence à ce que toute personne décédée soit ensevelie et inhumée décemment; par la loi du 15 novembre 1887 sur la liberté des funérailles et par le décret du 27 avril 1889 portant règlement d'administration publique sur les conditions applicables aux divers modes de sépulture. En dehors de l'inhumation qui est le mode ordinaire de sépulture, le décret du 27 avril 1889 autorise l'incinération, laquelle a lieu sous la surveillance de l'autorité municipale, et sur production du certificat d'un médecin assermenté attestant que la mort est due à une cause naturelle. L'autorisation d'incinérer ne peut être accordée lorsque la mort est le résultat d'un suicide ou d'un accident (Av. C. d'Ét., 15 mai 1900).

1152. — *Sûreté du commerce.* — « 5° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vente. »

Il convient de rapprocher de cette disposition celle de l'article 30 de la loi des 19-22 juillet 1790 qui porte que « la taxe des subsistances ne pourra *provisoirement*, être maintenue que sur le pain et la viande de boucherie, sans qu'il soit permis en aucun cas de l'étendre sur le vin, le blé ni autres espèces de denrées ». Malgré son caractère provisoire, cette règle n'a pas été expressément abrogée, et la jurisprudence la considère comme étant encore en vigueur (Cass., 11 janv. 1889). Mais elle n'est que rarement appliquée.

1153. — *Sûreté des personnes et des propriétés.* — « 6° Le soin de prévenir par des précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, en provoquant, s'il y a lieu, l'intervention de l'administration supérieure. 7° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les aliénés dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés (V. *infra, Aliénés;* L. 30 juin 1838, art. 19 et 24). Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces. »

1154. — II. Arrêtés de police. — Les décisions que les maires rendent relativement à la police municipale prennent le nom d'*arrêtés de police.* Les arrêtés des maires sont généralement pris dans la même forme que ceux des préfets (V. *supra*, n° 661). Il importe toutefois de remarquer que la loi n'exige aucune forme sacramentelle, et que l'arrêté est suffisamment régulier, quelle qu'en soit la forme, lorsqu'il est revêtu de la signature du maire ou de son suppléant.

« Le maire prend des arrêtés à l'effet : 1° d'ordonner les mesures locales sur les objets confiés par la loi à sa vigilance et à son autorité ; 2° de publier de nouveau les lois et règlements de police et de rappeler les citoyens à leur observation » (art. 94).

Les mesures locales mentionnées dans le premier paragraphe sont surtout celles qui appartiennent à la police municipale ou à la police rurale. Les lois et règlement visés dans le second paragraphe concernent soit l'une ou l'autre de ces polices, soit la police générale.

Les arrêtés de police pris par les maires sont : 1° généraux ou réglementaires ; 2° spéciaux ou individuels.

1155. — *Pouvoir réglementaire du maire.* — Le maire est investi du droit de prescrire. par voie de dispositions générales, des mesures de police concernant les objets confiés par la loi à son autorité. Toutefois, la jurisprudence du Conseil d'État et celle de la Cour de cassation ont soumis le pouvoir réglementaire du maire à certaines restrictions.

1° Ce pouvoir réglementaire doit s'arrêter devant les actes de l'autorité supérieure, alors même qu'il s'agirait de prescriptions relatives à des matières qui rentrent dans les attributions de l'autorité municipale. Quand un règlement d'administration publique édicte certaines dispositions relatives à la salubrité ou à la sécurité publique, le maire ne pourrait prescrire certaines mesures aggravant ou restreignant les conséquences des prescriptions imposées par le décret réglementaire (Cass., 31 janv. 1857).

2° Dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, le maire ne peut prendre que des mesures dictées par l'intérêt de la salubrité et de la sécurité publiques. Toute mesure qui porterait atteinte à la liberté du domicile, au droit de propriété, à la liberté du commerce ou de l'industrie, excéderait les limites légales des pouvoirs de l'autorité municipale (Cass., 14 mai 1887 ; C. d'Ét., 18 mars 1898).

3° Le maire ne pourrait, en vue de faire cesser une cause d'insalubrité ou de danger pour la sûreté publique, déterminer l'importance des travaux à exécuter, ni imposer aux propriétaires ou industriels un moyen exclusivement obligatoire, alors qu'il peut exister plusieurs moyens également efficaces pour atteindre le même but (Cass., 25 juill. 1886, C. d'Ét., 23 déc. 1892).

1156. — *Contrôle du préfet.* — « Les arrêtés pris par le maire sont immédiatement adressés au sous-préfet ou, dans l'arrondissement du chef-lieu, au préfet. Le préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécution. Ceux de ces arrêtés qui portent règlement permanent ne sont exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par les récépissés délivrés par le sous-préfet ou le préfet. Néanmoins, en cas d'urgence, le préfet peut en autoriser l'exécution immédiate » (art. 95).

La loi n'ayant point fixé de délai après lequel les arrêtés individuels ou même les arrêtés portant règlement temporaire deviennent exécutoires, il faut en conclure que ces arrêtés peuvent être exécutés immédiatement après la notification ou la publication ; seulement le préfet peut, à toute époque, les annuler ou en suspendre l'exécution, sous réserve des faits accomplis ou des droits acquis. Le préfet peut également, à toute époque,

annuler les arrêtés portant règlement permanent ou en suspendre l'exécution.

1157. — *Pouvoir propre du préfet.* — En dehors du droit d'annulation et de suspension, le préfet peut-il ordonner lui-même des mesures concernant la police municipale? La loi des 19-22 juillet 1791 (art. 46) donnait aux directoires de département le droit de *réformer* les arrêtés municipaux, c'est-à-dire d'y substituer des dispositions nouvelles. Ce droit de réformation n'ayant pas été maintenu par la loi de 1837, il en était résulté une sorte de conflit entre les pouvoirs du maire et ceux du préfet également chargé de pourvoir au maintien de la sûreté, de la salubrité et de la tranquillité publiques (L. 22 déc. 1789-janv. 1790). La Cour de cassation avait cherché à concilier ces deux pouvoirs en décidant que les règlements de police émanant du préfet devaient être applicables à toutes les communes du département et qu'ils ne pouvaient prescrire des mesures confiées par la loi à la vigilance de l'autorité municipale. Cette interprétation présentait de graves inconvénients. La police municipale tient, en effet, à la police générale par des liens étroits; or, si un maire refuse de prendre les mesures qu'exige la police locale, faudra-t-il que l'administration supérieure reste désarmée? Lors de la discussion de la loi de 1884, on a fait remarquer qu'il était d'autant plus nécessaire d'autoriser le préfet à intervenir que les maires, par leur mode de nomination, sont aujourd'hui placés dans la plus grande indépendance vis-à-vis de l'administration supérieure. Sans dépouiller le maire d'un droit qui lui appartient depuis longtemps, le législateur a donné au préfet le moyen de suppléer au mauvais vouloir ou à la négligence du maire. « Les pouvoirs qui appartiennent au maire en vertu de l'article 91, ne font pas obstacle au droit du préfet de prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes les mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. Ce droit ne pourra être exercé par le préfet à l'égard d'*une seule commune* qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat » (art. 99).

1158. — *Publication et notification des arrêtés.* — « Les arrêtés du maire ne sont obligatoires qu'après avoir été portés à la connaissance des intéressés, par voie de publications et d'affiches, toutes les fois qu'ils contiennent des dispositions générales, et, dans les autres cas, par voie de notification individuelle. La publication est constatée par une déclaration certifiée par le maire. La notification est établie par le récépissé de la partie intéressée, ou, à son défaut, par l'original de la notification conservé dans les archives de la mairie. Les arrêtés, actes de publication et de notification sont inscrits à leur date sur le registre de la mairie » (art. 96).

C'est seulement par la publication et l'affichage ou par la notification individuelle que les intéressés peuvent être astreints légalement à déférer aux arrêtés municipaux. Lorsqu'il s'agit d'arrêtés portant règlement permanent, il est nécessaire que la publicité légale soit également donnée à l'arrêté préfectoral qui en autorise l'exécution immédiate, et qu'il soit fait mention de cette autorisation dans la déclaration que l'article 96, § 2, pres-

crit au maire de rédiger en vue d'établir la preuve de la publication (Circ. int., 23 mars 1886).

1159. — *Sanction des règlements municipaux.* — La sanction des arrêtés réglementaires pris par les maires est souvent celle qu'établissent les lois péciales su r la matière. A défaut d'une sanction particulière, il faut appliquer l'article 471, n° 15, C. pén., qui punit d'une amende de 1 à 5 francs ceux qui ne se seront pas conformés aux règlements ou arrêtés de police publiés par l'autorité municipale. Rappelons que les tribunaux chargés d'appliquer la peine ont, en vertu du même article, le droit de vérifier si l'acte qualifié règlement de police émane d'une autorité municipale ayant qualité pour le prendre et s'il n'est pas en opposition avec une prescription de la loi, mais sans pouvoir annuler l'acte dont l'illégalité serait contestée.

1160. — III. Organisation de la police municipale — Les agents préposés à la police municipale sont : 1° les maires ; 2° les commissaires de police ; 3° certains agents auxiliaires.

1161. — *Maires.* — Dans chaque commune, le maire dirige la police municipale dans toutes ses parties sous la surveillance du préfet et sauf les pouvoirs propres que la loi confère à celui-ci en cas de négligence ou de refus du maire.

1162. - *Commissaires de police.* — Les commissaires de police sont tout à la fois agents de la police générale et de la police municipale. Pour cette seconde partie de leurs fonctions, ils sont placés sous l'autorité du maire. A raison de cette intervention dans la police municipale, les traitements et frais de bureau des commissaires de police constituent, en principe, des dépenses obligatoires pour les communes.

1163. — *Agents de police.* — Certains agents sont spécialement affectés à la police municipale. Dans les communes où il existe des commissaires de police, ils sont placés sous les ordres de ces agents ; dans les autres, ils sont placés sous les ordres immédiats des maires. Mais, bien que subordonnés au maire quant à leurs fonctions, ils ne relèvent pas exclusivement de lui pour leur nomination ou leur révocation. « Dans toutes les communes, les inspecteurs de police, les brigadiers et sous-brigadiers et les agents de police nommés par le maire doivent être agréés par le sous-préfet ou par le préfet. Ils peuvent être suspendus par le maire, mais le préfet seul peut les révoquer » (L. 1804, art. 103, § 2).

1164. — *Règles spéciales aux villes de plus de 40,000 habitants.* — En principe, le pouvoir de déterminer l'organisation et le traitement du personnel de la police municipale appartient aux conseils municipaux ; cependant cette règle souffre exception pour quelques villes ayant une population considérable et où, par suite, la police municipale se lie étroitement à la police générale. « Dans les villes ayant plus de 40,000 habitants, l'organisation du personnel chargé du service de la police est réglée, sur l'avis du conseil municipal, par décret du président de la République. Si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés pour la dépense ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire serait inscrite au budget par décret du président de la République, le Conseil d'État entendu » (art. 103, §§ 1 et 2).

1165. — *Règles spéciales à la ville de Paris et aux communes du département de la Seine.* — A *Paris*, la police municipale est confiée au préfet de police dont les attributions sont déterminées par l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII. L'énumération donnée par cet arrêté contient, en les développant, presque toutes les matières qui, dans les autres communes de France, relèvent de l'autorité municipale. Du reste, suivant la jurisprudence, cette énumération est purement énonciative. Le préfet de police qui, aux termes de l'article 16 de la loi du 28 pluviôse an VIII, est chargé de ce qui concerne « la police », est investi, au point de vue de la police municipale, du pouvoir conféré aux corps municipaux par les articles 3 et 4 du titre XI de la loi des 14-24 août 1790 et par l'article 56, titre I, de la loi des 19-22 juillet 1791. Il peut donc, alors même que l'objet sur lequel il rend une *ordonnance de police* ne serait pas expressément énoncé dans l'arrêté du 12 messidor, prescrire, comme les maires des autres communes, les mesures qui rentrent dans l'exercice régulier de l'autorité municipale (Cass., 24 nov. 1834), ou rendre des ordonnances sur tous les objets confiés par la loi des 16-24 août 1790 à la vigilance, à l'autorité ou à la surveillance des corps municipaux (Cass., 23 avril 1835).

Notons cependant qu'un décret du 10 octobre 1859 a transporté au préfet de la Seine un certain nombre d'attributions municipales conférées au préfet de police par l'arrêté de messidor an VIII. Ce sont des attributions se rattachant à des perceptions fiscales ou exigeant pour leur fonctionnement l'action prédominante du service des ponts et chaussées, notamment la voirie municipale. Le décret de 1859 réserve d'ailleurs expressément le droit de contrôle du préfet de police.

Le préfet de police a sous son autorité : 1° des commissaires de police distribués dans les 20 arrondissements de Paris; 2° des *officiers de paix*. Sous les ordres de ceux-ci sont placés de nombreux *gardiens de la paix*.

Aux termes de l'article 45 de l'arrêté consulaire du 12 messidor an VIII, les dépenses générales de la préfecture de police sont fixées par le préfet sous l'autorité du ministre de l'intérieur et sont acquittées sur les centimes additionnels et sur les autres revenus de la ville de Paris. Le maximum de la part contributive de l'État dans les dépenses de la police municipale de Paris est déterminé par une loi.

Dans les *communes suburbaines du département de la Seine*, le préfet de police exerce toutes les fonctions qui lui sont dévolues par l'arrêté du 12 messidor an VIII. Toutefois, les maires de ces communes restent chargés, sous la surveillance du *préfet de la Seine*, de toutes les attributions qui concernent spécialement l'édilité et dont l'énumération est donnée dans l'article 2 de la loi du 10 juin 1853. Les frais de police sont inscrits en totalité au budget de l'État. Le remboursement à opérer par les communes est fixé à 72 p. 100 de la dépense (L. 13 avril 1900, art. 9).

1166. — *Règles spéciales à la ville de Lyon et à l'agglomération lyonnaise.* — Depuis la loi du 19 juin 1851, la ville de Lyon et un certain nombre de communes environnantes sont soumises, au point de vue de la police, à un régime particulier. La loi du 21 avril 1881 et celle du 5 avril 1884 ont modifié cette situation, mais sans la faire disparaître.

D'après l'article 104 de la loi de 1884, l'agglomération lyonnaise comprend les communes de Lyon, Caluire et Cuire, Oullins, Saint-Foy, Saint-Rambert, Villeurbanne, Vaulx-en-Velin, Bron, Vénissieux et Pierre-Bénite (Rhône); celle de Satonay (Ain) a été distraite de l'agglomération par la loi du 13 avril 1900 (art. 8).

Dans toutes ces communes, le préfet du Rhône exerce, en principe, les attributions qui appartiennent au préfet de police dans les communes suburbaines du département de la Seine. Toutefois, dans ces mêmes communes, « les maires restent investis de tous les pouvoirs de police conférés aux administrations municipales par les paragraphes 1, 4, 5, 6, 7 et 8 de l'article 97 » (art. 105, § 1er).

Le préfet du Rhône reste donc chargé du soin de réprimer les atteintes à la tranquilité publique; il garde également la mission d'assurer le bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements (art. 97, §§ 2 et 3). Mais la loi réserve aux maires le maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics (art. 105, § 2).

## § 3. — Police rurale

1167. — I. Historique. — La loi des 28 septembre-6 octobre 1791, qui a été longtemps désignéé sous le nom de Code rural, contenait un certain nombre de dispositions relatives à la police rurale. Cette loi était très incomplète. Sous le premier Empire, un projet de Code rural fut élaboré; mais il ne put aboutir. L'idée fut reprise par le Sénat du second Empire, en vertu de l'article 30 de la constitution du 14 janvier 1852 qui lui permettait de « poser les bases d'un projet de loi d'un grand intérêt national ».

Le projet se divisait en trois livres consacrés, l'un au régime du sol, l'autre au régime des eaux, et le troisième à la police rurale. Une partie avait été rédigée par le Conseil d'État lorsque survint la chute du gouvernement impérial.

Sous la troisième République, le nouveau Sénat a pris à son tour l'initiative de l'élaboration d'un Code rural; mais, au lieu de procéder par un travail d'ensemble, il a proposé successivement divers projets de lois dont plusieurs ont déjà été votées et qui, par leur réunion, formeront le nouveau Code rural. L'une des dernières est celle du 21 juin 1898 concernant la police rurale.

1168. — II. Objets de la police rurale. — Ils sont, en principe, les mêmes que ceux de la police municipale : « Le maintien du bon ordre, de la sécurité et de la salubrité publiques »; mais il faut y ajouter les règles concernant la protection des animaux et celle des récoltes. La loi du 21 juin 1898 contient une longue énumération des différents points sur lesquels s'exerce la police rurale. Cette énumération qui, du reste, n'est pas limitative, doit servir de base aux arrêtés que les maires ou les préfets ont à prendre pour assurer l'exécution de la loi, et, de même qu'en

matière de police municipale, ces arrêtés sont sanctionnés par l'article 471-15° du Code pénal. La loi de 1898 ne contient elle-même aucune sanction spéciale. Bornons-nous à donner un résumé succinct des dispositions de cette loi en ce qui concerne la sécurité publique. Les autres dispositions seront examinées plus loin à propos de la police sanitaire.

1169. — *Sécurité publique.* — Les maires doivent, par des prescriptions convenables, prévenir les accidents et fléaux calamiteux, prescrire la réparation ou la démolition des bâtiments menaçant ruine (1), le ramonage et la réparation des fours et cheminées; ordonner que les meules de foin ou de paille seront placées à une certaine distance des habitations ou des voies publiques, que les puits ou excavations seront entourés de grilles, que les animaux dangereux seront tenus enfermés ou attachés, que les animaux errants sans gardien seront mis en fourrière et vendus, s'ils ne sont pas réclamés, que les chiens errants seront abattus après certains délais, que les ruches seront placées à une certaine distance des maisons et des voies publiques, lorsque le préfet n'a pas pris d'arrêté à cet égard.

Les préfets, après avis conforme du conseil général, peuvent interdire, dans le département, l'emploi de certains matériaux pour la construction des bâtiments ou des toitures; après avis du conseil général et des chambres consultatives d'agriculture, ils peuvent prescrire les mesures nécessaires pour écarter les dangers d'incendie, ainsi que les mesures propres à éviter les dangers d'accidents ou d'incendie dans les exploitations agricoles où il est fait usage d'appareils mécaniques.

1170. — *Salubrité publique.* — La loi de 1898 contient de nombreuses dispositions concernant la police sanitaire; elle reproduit, avec de légères modifications, la loi du 21 juillet 1881 sur la police sanitaire des animaux, et y ajoute des dispositions nouvelles relatives à l'importation et à l'exportation des animaux, à la protection des animaux et à celle des récoltes. Nous examinerons ces divers points dans la section suivante.

1171. — III. Autorités et agents de la police rurale. — Ainsi que nous venons de le voir, le préfet intervient, dans certains cas, pour prendre des arrêtés s'appliquant à tout le département.

1172. — *Maires.* — Aux termes de l'article 1er de la loi du 21 juin 1898, « les maires sont chargés, sous la surveillance de l'administration supérieure, d'assurer, conformément à la loi du 5 avril 1884, le maintien du bon ordre, de la sécurité et de la salubrité publiques, sauf les cas où cette attribution appartient aux préfets. Ils sont également chargés de l'exécution des actes de l'autorité supérieure relatifs à la police rurale ».

Cet article renvoyant à la loi du 5 avril 1884, nous devons en tirer la conséquence que les arrêtés de police rurale sont soumis au contrôle du préfet dans les mêmes conditions que les arrêtés de police municipale, et que le préfet pourrait se substituer, au moins dans le cas où celui-ci

(1) Les articles 3 à 7 de la loi de 1898 indiquent la procédure à suivre en matière d'édifices menaçant ruine. Ces dispositions seront examinées à propos de la *voirie*.

négligerait ou refuserait de prendre les mesures de police qui pourraient être nécessaires.

1173. — *Gardes champêtres.* — La loi du 28 septembre-6 octobre 1791 avait donné à chaque commune la faculté d'avoir un ou plusieurs gardes champêtres et autorisé les communes ayant peu de ressources à se réunir à d'autres communes pour choisir et payer le même garde. La loi du 20 messidor an III rendit obligatoire ce qui n'était d'abord que facultatif et retira aux communes le droit de s'associer. Cette obligation étant excessive pour les communes pauvres, l'administration supérieure ne l'appliquait pas rigoureusement et un grand nombre de communes n'ont jamais eu de garde champêtre. La loi du 5 avril 1884 rend l'institution des gardes champêtres facultative pour les communes.

« Toute commune peut avoir un ou plusieurs gardes champêtres. Les gardes champêtres sont nommés par le maire; ils doivent être agréés et commissionnés par le sous-préfet ou par le préfet dans l'arrondissement du chef-lieu. Le préfet ou le sous-préfet devra faire connaître son agrément ou son refus d'agréer dans le délai d'un mois. Ils doivent être assermentés. Ils peuvent être suspendus par le maire. La suspension ne pourra durer plus d'un mois; le préfet seul peut les révoquer. — En dehors de leurs fonctions relatives à la police rurale, les gardes champêtres sont chargés de rechercher, chacun dans le territoire pour lequel il est assermenté, les contraventions aux règlements et arrêtés de police municipale. Ils dressent des procès-verbaux pour constater ces contraventions » (art. 102).

Les conseils municipaux peuvent toujours supprimer le poste de garde champêtre, mais il est nécessaire que la suppression soit motivée sur des raisons d'économie. Si elle était fondée sur d'autres motifs, elle constituerait une révocation déguisée et serait susceptible d'être annulée pour excès de pouvoir (Av. C. d'Ét., 30 juill. 1884; C. d'Ét., 8 juill. 1898).

## SECTION II. — **Police sanitaire.**

1174. — Division. — La police sanitaire a pour but de sauvegarder la santé publique. Les causes qui compromettent la santé publique peuvent provenir de l'extérieur ou de l'intérieur. Contre les dangers de maladies épidémiques, venant de l'extérieur, la loi a organisé la police sanitaire du littoral et des frontières de terre; contre les maladies épidémiques pouvant prendre naissance à l'intérieur, elle a édicté quelques règles générales, puis des règles spéciales concernant les *logements insalubres* et les *cimetières*. Enfin nous consacrerons une section particulière à la police sanitaire de l'industrie.

## § 1er. — Police sanitaire du littoral

1175. — I. Législation. — Sous l'ancien régime, des ordonnances ou arrêts du Conseil avaient prescrit la création de lazarets et assujetti les provenances par mer à faire quarantaine avant de débarquer les passagers et les cargaisons. Cette législation, confirmée par la loi du 9 mai 1793, ne s'appliquait qu'aux ports de la Méditerranée et ne prévoyait qu'une maladie contagieuse, la peste. Lors de l'invasion de la fièvre jaune en Europe, vers 1821, on sentit le besoin de compléter cette législation. La loi du 3 mars 1822, qui est encore en vigueur, attribue au chef de l'État le soin de déterminer : « 1° les pays dont les provenances doivent être habituellement ou temporairement soumises au régime sanitaire ; 2° les mesures à observer sur les côtes, dans les ports et rades, dans les lazarets et autres lieux réservés ; 3° les mesures extraordinaires que l'invasion ou la crainte d'une maladie pestilentielle rendraient nécessaires sur les frontières de terre ou dans l'intérieur. » Elle lui donne, en outre, la mission de « régler les attributions, la composition et le ressort des autorités et administrations chargées de l'exécution de ces mesures, et de leur déléguer le droit d'appliquer provisoirement, en cas d'urgence, le régime sanitaire aux portions du territoire qui seraient inopinément menacées ».

1176. — II. Police sanitaire maritime. — Elle a pour objet de protéger la France et l'Algérie, à l'aide d'un réseau de surveillance qui embrasse tout le littoral, contre l'importation des maladies pestilentielles exotiques. D'après l'ancienne réglementation, à l'arrivée dans les ports, les capitaines étaient interrogés sur la provenance des navires et sur leur état sanitaire, et ces navires étaient soumis, s'il y avait lieu, à des mesures de quarantaine, soit en rade, soit dans les lazarets. Ces mesures vexatoires et onéreuses, avaient soulevé de tout temps les réclamations de la navigation. Grâce aux découvertes de la science, il a été reconnu qu'il existe des moyens plus sûrs et plus rapides pour défendre les populations contre l'invasion des maladies pestilentielles.

A la suite de conférences internationales, une convention sanitaire a été signée à Dresde le 15 avril 1893 pas les représentants des divers pays de l'Europe en vue d'établir des mesures communes pour sauvegarder la santé publique en temps d'épidémie cholérique sans apporter d'entraves inutiles aux transactions commerciales et au mouvement des voyageurs. Cette convention a été promulguée en France par décret du 22 mai 1894.

Un décret réglementaire a été rendu le 4 janvier 1896 pour l'application des nouvelles mesures concertées entre les puissances. Il a été modifié par un autre décret du 15 juin 1899.

1177. — *Mesures sanitaires.* — La présentation d'une *patente de santé* à l'arrivée dans un port de France ou d'Algérie est en tout temps obligatoire pour les navires provenant : 1° des pays situés hors d'Europe, l'Algérie et la Tunisie exceptées ; 2° du littoral de la mer Noire et des côtes de la Turquie d'Europe sur l'Archipel et la mer de Marmara. Pour toutes autres provenances, la patente de santé n'est qu'exceptionnellement obligatoire.

La patente est *nette* quand elle constate l'absence de toute maladie pestilentielle dans les pays d'où vient le navire ; elle est *brute* quand elle constate le contraire.

Tout bâtiment à vapeur français affecté au service postal ou au transport d'au moins cent voyageurs, qui fait un trajet d'au moins 48 heures, est tenu d'avoir à bord un médecin sanitaire.

Tout navire qui arrive dans un port de France ou d'Algérie doit, avant toute communication, être *reconnu* par l'autorité sanitaire, c'est-à-dire soumis à un examen ayant pour objet de constater la provenance du navire et les conditions sanitaires dans lesquelles il se présente. Pour les navires notoirement exempts de suspicion, l'examen est sommaire et constitue la *reconnaissance proprement dite*. Dans les cas qui exigent un examen plus approfondi, cette formalité prend le nom *d'arraisonnement*. Sont dispensés de la reconnaissance, à moins de circonstances exceptionnelles, les bateaux qui s'éloignent peu de la côte, comme ceux de la douane, des ponts et chaussées affectés au service des ports de commerce, les bateaux-pilotes, etc.

Les navires dispensés de produire une patente de santé ou munis d'une patente nette, sont admis immédiatement à la *libre pratique*, sauf dans certains cas exceptionnels. Tout navire arrivant avec une patente brute est soumis à un régime qui diffère selon qu'il est indemne, suspect ou infecté

Le navire est *indemne*, bien que venant de pays contaminés, s'il n'a eu ni décès ni cas de maladie pestilentielle à bord ; il est seulement soumis à la visite médicale, à certaines mesures de désinfection et à la surveillance sanitaire tant des passagers que de l'équipage. Est considéré comme *suspect* le navire à bord duquel il y a eu un ou plusieurs cas, confirmés ou suspects, au moment du départ ou pendant la traversée, mais depuis plus de sept jours pour le choléra, depuis plus de neuf jours pour la fièvre jaune et depuis plus de douze jours pour la peste. Les mesures à prendre sont à peu près les mêmes que dans le premier cas. Enfin, est considéré comme *infecté* le navire qui présente à bord ou a présenté depuis moins de sept, neuf ou douze jours, un ou plusieurs cas d'une maladie pestilentielle. Les malades sont immédiatement débarqués et isolés jusqu'à leur guérison ; les autres personnes sont ensuite débarquées et soumises à une *observation* dont la durée varie selon l'état sanitaire du navire, mais sans pouvoir dépasser cinq jours pour le choléra, sept jours pour la fièvre jaune et dix jours pour la peste. Il est procédé, en outre, à la désinfection du navire et des objets ayant servi aux passagers.

1178. — *Autorités sanitaires.* — La police sanitaire du littoral relève directement du ministre de l'intérieur pour la France et du gouverneur pour l'Algérie.

Le littoral est divisé en *circonscriptions sanitaires* subdivisées en agences et sous-agences. A la tête de chaque circonscription est placé un *directeur de la santé* chargé d'assurer l'application des règlements. Il vise les patentes de santé ; en cas de circonstances imprévues, il peut prendre d'urgence les mesures propres à sauvegarder la santé publique. Les directeurs doivent se

communiquer directement toutes les informations qui peuvent intéresser le service.

Il est, en outre, institué dans certains ports des *conseils sanitaires* qui doivent être consultés par l'administration dans certains cas et donnent leur avis sur toutes les questions qui leur sont soumises ou sur lesquelles ils croient devoir appeler l'attention.

Des *taxes sanitaires* sont perçues par l'administration des douanes pour la rémunération des services de désinfection et d'inspection.

1179. — III. Police sanitaire aux frontières. — Les pays voisins de la France étant soumis, en général, à une police sanitaire aussi rigoureuse que la nôtre, ce n'est que dans des cas très rares et temporairement qu'il peut y avoir lieu de prescrire des mesures sanitaires sur les frontières de terre, relativement aux personnes.

Mais la loi du 21 juin 1898 (art. 55 à 64) prescrit diverses mesures en ce qui concerne l'importation ou l'exportation des animaux. Ceux des espèces chevaline, asine, bovine, ovine, caprine et porcine sont soumis à une visite au moment de leur entrée en France, soit par terre, soit par mer. Le gouvernement peut prohiber l'entrée ou ordonner la mise en quarantaine des animaux susceptibles de communiquer une maladie contagieuse ou tous les objets pouvant présenter le même danger; il peut, à la frontière, prescrire l'abatage, sans indemnité, des animaux malades ou ayant été exposés à la contagion, et enfin prendre toutes les mesures que la crainte de l'invasion d'une maladie rendrait nécessaires.

## § 2. — Police sanitaire a l'intérieur

1180. — I. Organisation du service. — L'administration de l'hygiène publique relève aujourd'hui du ministère de l'intérieur, au sein duquel se trouve une *Direction de l'assistance et de l'hygiène publiques*. Auprès de cette direction est institué le *Comité consultatif d'hygiène publique de France*, chargé d'examiner, au point de vue technique, les questions qui lui sont soumises et de donner son avis sur les projets de loi ou de règlements concernant la matière. La surveillance s'exerce au moyen de l'*Inspection générale des services sanitaires* et de l'*Inspection régionale de l'hygiène publique*. Le directeur de l'hygiène publique, le président du Comité consultatif et l'inspecteur général de l'hygiène forment un *Comité de direction* chargé de donner l'impulsion aux services.

Un décret du Gouvernement du 18 décembre 1848 a rendu obligatoires dans chaque département et dans chaque arrondissement, des *conseils d'hygiène et de salubrité publique* placés auprès du préfet et des sous-préfets. Des *commissions d'hygiène* peuvent, en outre, être instituées dans les chefs-lieux de canton par arrêté du préfet, après avis du conseil d'arrondissement.

1181. — II. Police sanitaire contre les épidémies. — Les articles 91, 97 et 99 de la loi du 5 avril 1884 chargent le maire de la police municipale comprenant la salubrité publique et notamment « le soin de prévenir par

des précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les maladies contagieuses et épidémiques ». Ces dispositions très larges permettent au maire d'intervenir dans un très grand nombre de circonstances.

La loi du 21 juin 1898 (art. 19-28) contient, relativement à la police de la salubrité dans les campagnes, des dispositions plus explicites. En cas d'insalubrité constatée par le conseil d'hygiène de l'arrondissement, le maire ordonne, sauf recours au préfet, la suppression des fosses à purin non étanches et puisards d'absorption, les mesures tendant à empêcher l'écoulement sur la voie publique des liquides provenant de fumiers. Il prescrit l'assainissement et, s'il y a lieu, après avis du conseil municipal, la suppression des mares communales voisines des habitations. A défaut du maire, le préfet peut, sur l'avis du conseil d'hygiène et après enquête, décider la suppression de ces mares ou ordonner, aux frais de la commune, les travaux reconnus utiles. Des mesures à peu près analogues peuvent être prises relativement aux mares appartenant à des particuliers. Le préfet peut interdire la vidange des étangs dans le cas où cette opération pourrait compromettre la salubrité ; il peut réglementer le rouissage des plantes textiles dans les eaux courantes. Le président de la République peut, par décret en Conseil d'État, interdire les cultures qui pourraient être nuisibles à l'hygiène publique, etc.

Dans certains cas, l'assainissement des villes ou des campagnes nécessite l'exécution de travaux. Lorsque ces travaux sont à la charge des particuliers, la jurisprudence apporte certaines restrictions aux pouvoirs des maires. Elle décide que l'autorité locale ne peut prescrire un moyen exclusivement obligatoire de faire cesser l'insalubrité (Cass., 27 juin 1879), ni déterminer la nature et l'importance des travaux à entreprendre (C. d'Ét., 23 déc. 1892), ni prescrire, en dehors des termes de la loi du 13 avril 1850, sur les logements insalubres, des travaux d'assainissement, si les causes d'insalubrité signalées dans les habitations privées ne sont pas de nature à nuire, non seulement aux locataires de la maison, mais encore à l'ensemble de la commune et à intéresser ainsi la salubrité publique (Cass., 22 juin 1900).

1182. — III. Police sanitaire contre les épizooties. — Elle relève du ministère de l'agriculture auprès duquel est institué un *Comité consultatif des épizooties* chargé de donner son avis sur les mesures que peuvent exiger ces maladies. Un *service des épizooties* est établi dans chaque département pour assurer l'exécution des prescriptions de police sanitaire.

Les mesures destinées à combattre les maladies et à soustraire les animaux à la contagion sont aujourd'hui contenues dans la loi du 21 juin 1898 (art. 29-54), laquelle a remplacé celle du 21 juillet 1881.

Cette loi énumère d'abord les maladies contagieuses ; mais cette énumération peut être augmentée par décret, rendu sur le rapport du ministre de l'agriculture après avis du comité consultatif des épizooties.

1183. — *Mesures préliminaires.* — Tout propriétaire, détenteur ou gardien d'un animal soupçonné atteint d'une maladie contagieuse, est tenu d'en faire immédiatement la déclaration au maire de la commune et d'isoler

cet animal de ceux qui pourraient contracter la maladie. Les vétérinaires appelés à visiter l'animal sont également tenus de faire la déclaration. Le maire, dès qu'il en a été prévenu, doit s'assurer de l'accomplissement des mesures prescrites et y pourvoir d'office, s'il y a lieu. Il doit aussi faire procéder par le vétérinaire sanitaire à la visite de l'animal ou à l'autopsie du cadavre. Le vétérinaire prescrit les mesures de désinfection nécessaires, en donne communication au maire et adresse son rapport au préfet qui statue sur les mesures à exécuter et prend, s'il est nécessaire, un arrêté portant *déclaration d'infection.* Cette déclaration peut ordonner, dans le périmètre qu'elle détermine : 1° l'isolement, la séquestration, la visite, le recensement et la marque des animaux; 2° la mise en interdit; 3° l'interdiction momentanée ou la réglementation des foires et de la circulation du bétail; 4° la désinfection des écuries et même la destruction des objets pouvant servir de véhicule à la contagion.

1184. — *Abatage des animaux malades.* — Lorsqu'un arrêté du préfet a constaté l'existence de la peste bovine dans une commune, les animaux de l'espèce bovine qui auraient été contaminés sont abattus par ordre du maire, conformément à la proposition du vétérinaire sanitaire et après évaluation. Les animaux des espèces ovine et caprine exposés à la contagion sont isolés et soumis aux mesures sanitaires. Dans les cas de morve, de farcin, de tuberculose, les animaux doivent également être abattus. Dans le cas de péripneumonie contagieuse, le préfet ordonne, dans le délai de deux jours après la constatation de la maladie, l'abatage des animaux malades et l'inoculation des animaux d'espèce bovine dans le périmètre infecté. L'inoculation n'est pas obligatoire pour les animaux qui doivent être livrés à la boucherie dans les vingt et un jours de la date de l'arrêté d'infection. Les animaux atteints de rage doivent être abattus dans tous les cas.

1185. — *Indemnités.* — Il est alloué aux propriétaires des animaux abattus pour cause de peste bovine une indemnité des trois quarts de leur valeur avant la maladie; aux propriétaires des animaux abattus pour cause de péripneumonie contagieuse ou morts par suite de l'inoculation : moitié de leur valeur avant la maladie, s'ils en sont reconnus atteints, les trois quarts s'ils ont seulement été contaminés, la totalité s'ils sont morts des suites de l'inoculation. L'indemnité ne peut dépasser 400 francs pour la moitié, 600 francs pour les trois quarts, 800 francs pour la totalité de la valeur.

L'évaluation est faite, avant l'abatage, par le vétérinaire délégué et un expert désigné par la partie. A défaut par la partie de désigner un expert, le vétérinaire délégué opère seul. La demande d'indemnité doit être adressée au ministre de l'agriculture, dans les trois mois à dater du jour de l'abatage, sous peine de déchéance.

1186. — IV. Protection des récoltes. — Les maires assurent l'exécution des prescriptions relatives à la destruction des animaux, des insectes et des végétaux nuisibles à l'agriculture.

Les préfets prescrivent, après avis des conseils généraux et de la chambre consultative d'agriculture, sauf en cas d'urgence, les mesures

nécessaires pour arrêter les dommages provenant des mêmes causes, lorsqu'ils prennent un caractère envahissant. Les arrêtés préfectoraux ne sont exécutoires qu'après approbation par le ministre de l'agriculture. Les propriétaires et autres détenteurs sont tenus d'exécuter les mesures prescrites dans les délais fixés; en cas de contravention, procès-verbal peut être dressé par le maire, l'officier de gendarmerie, le commissaire de police, le garde champêtre, etc., et le contrevenant est cité devant le juge de paix qui peut impartir un délai, passé lequel il est procédé d'office à l'exécution aux frais du contrevenant.

La loi de 1898 maintient les dispositions de celle du 2 août 1879 et des règlements concernant le phylloxera.

## § 3. — Logements insalubres

1187. — I. Historique. — La loi du 14 décembre 1789 et celle des 16-24 août 1790 avaient chargé les municipalités de veiller à l'hygiène publique, mais en limitant leurs pouvoirs aux objets qui intéressent « la propreté et la salubrité des rues, lieux et édifices publics ». Les propriétaires étaient absolument libres de disposer l'intérieur de leurs maisons à leur gré, lors même que le défaut d'air respirable résultant soit du peu de dimension des pièces, soit de l'absence d'ouvertures, en aurait rendu l'habitation malsaine et dangereuse pour les locataires. En 1832, l'invasion du choléra vint démontrer l'influence désastreuse des logements insalubres sur la mortalité en temps d'épidémie ; néanmoins la réforme ne fut opérée que par la loi du 13 avril 1850.

1188. — II. Commission des logements insalubres. — « Dans toute commune où le conseil municipal l'a déclaré nécessaire par une délibération spéciale, il nomme une commission chargée de rechercher et d'indiquer les mesures indispensables d'assainissement des logements et dépendances insalubres mis en location ou occupés par d'autres que le propriétaire, l'usufruitier ou l'usager. Sont réputés insalubres les logements qui se trouvent dans des conditions de nature à porter atteinte à la vie ou à la santé de leurs habitants » (L. 13 avril 1850, art. 1er).

Cette disposition a été l'objet de critiques. D'abord l'institution d'une commission des logements insalubres étant purement facultative, l'inertie l'emporte, en général, sur l'intérêt public et les commissions ne fonctionnent que dans quelques grandes villes. En second lieu, la loi soustrayant à son application les logements occupés par les propriétaires ou usagers, consacre pour ceux-ci la « liberté du suicide ». Enfin, l'article 5 néglige de définir les « dépendances » des habitations, et d'indiquer d'une manière suffisamment précise les causes d'insalubrité.

1189. — *Organisation.* — « La commission se compose de neuf membres au plus, et de cinq au moins. En font nécessairement partie un médecin et un architecte, ou tout autre homme de l'art, ainsi qu'un membre du bureau de bienfaisance et du conseil des prud'hommes, si ces institutions existent dans la commune. La présidence appartient au maire

ou à l'adjoint. Le médecin et l'architecte peuvent être choisis hors de la commune. La commission se renouvelle tous les deux ans par tiers ; les membres sortants sont indéfiniment rééligibles. Dans les communes dont la population dépasse 50,000 âmes, le conseil municipal peut, soit nommer plusieurs commissions, soit porter jusqu'à 20 le nombre des membres de la commission existante » (art. 2 modif. par L. 29 mai 1864).

1190. — *Fonctionnement.* — « La commission visite les lieux *signalés* comme insalubres. Elle détermine l'état de l'insalubrité et en indique les causes, ainsi que les moyens d'y remédier. Elle désigne les logements qu ne seraient pas susceptibles d'assainissement » (art. 3).

Ainsi, les commissions ne peuvent agir que si elles y sont expressément invitées par une plainte. Cette restriction enlève à la loi une grande partie de son utilité ; la plupart des locataires hésitent à prendre la responsabilité d'une plainte ou même ignorent qu'ils peuvent la faire.

« Les rapports de la commission sont déposés au secrétariat de la mairie, et les parties intéressées mises en demeure d'en prendre communication et de produire leurs observations dans le délai d'un mois » (art. 4).

1191. — III. Décision du conseil municipal. — Les commissions ne font qu'émettre des avis ; c'est le conseil municipal qui prononce. « A l'expiration de ce délai d'un mois, les rapports et observations sont soumis au conseil municipal, qui détermine : 1° les travaux d'assainissement et les lieux où ils doivent être entièrement ou partiellement exécutés, ainsi que le délai de leur achèvement ; 2° les habitations qui ne sont pas susceptibles d'assainissement » (art. 5).

« Un recours est ouvert aux intéressés contre ces décisions devant le conseil de préfecture dans le délai d'un mois, à dater de la notification de l'arrêt municipal. Ce recours est suspensif » (art. 6).

Conformément à la règle générale, la décision du conseil de préfecture peut être déférée au Conseil d'État. Les recours étant suspensifs en cette matière, il en résulte que les mesures d'assainissement ne sont souvent exécutées qu'au bout de plusieurs années, au grand détriment de la salubrité publique.

1192. — IV. Logements susceptibles d'assainissement. — « En vertu de la décision du conseil municipal ou de celle du conseil de préfecture (ajoutons : ou du Conseil d'État), en cas de recours, s'il a été reconnu que les causes d'insalubrité sont *dépendantes du fait du propriétaire* ou de l'usufruitier, l'autorité municipale lui enjoint, par mesure d'ordre et de police, d'exécuter les travaux nécessaires » (art. 7).

La loi passant sous silence le cas où les constructions ont été élevées par le locataire, la jurisprudence en conclut que, même dans ce cas, les travaux d'assainissement pour ces constructions doivent être exécutés par le propriétaire (C. d'Ét., 7 mai 1895).

Afin d'obtenir l'exécution des travaux, le législateur a recours à deux moyens : d'une part, il assure certains avantages aux propriétaires qui satisferont aux prescriptions de la loi ; d'autre part, il édicte certaines peines pécuniaires contre les propriétaires récalcitants.

« Les ouvertures pratiquées pour l'exécution des travaux d'assainis-

sement seront exemptées, pendant trois ans, de la contribution des portes et fenêtres » (art. 8).

« En cas d'inexécution, dans les délais déterminés, des travaux jugés nécessaires, et si le logement continue d'être occupé par un tiers, le propriétaire ou l'usufruitier est passible d'une amende de 16 francs à 100 francs. Si les travaux n'ont pas été exécutés dans l'année qui aura suivi la condamnation, et si le logement a continué d'être occupé par un tiers, le propriétaire ou l'usufruitier est passible d'une amende égale à la valeur des travaux et pouvant être élevée au double » (art. 9).

1193. — V. Logements non susceptibles d'assainissement. — « S'il est reconnu que le logement n'est pas susceptible d'assainissement, et que les causes d'insalubrité sont *dépendantes de l'habitation* elle-même, l'autorité municipale pourra, dans le délai qu'elle fixera, en interdire provisoirement la location à titre d'habitation. L'interdiction absolue ne pourra être prononcée que par le conseil de préfecture, et, dans ce cas, il y aura recours de sa décision devant le Conseil d'État » (art. 18, §§ 1 et 2).

Il semblerait résulter de ces derniers mots que le recours devant le Conseil d'État n'est pas réservé dans l'hypothèse où il s'agit de simples travaux d'assainissement (art. 6) ; mais le conseil de préfecture ne juge jamais en dernier ressort, et, si le législateur avait entendu faire une exception, il l'aurait déclaré d'une façon plus formelle (C. d'Ét., 1er août 1881).

« Le propriétaire ou l'usufruitier qui aura contrevenu à l'interdiction prononcée sera condamné à une amende de 16 francs à 100 francs, et, en cas de récidive dans l'année, à une amende égale au double de la valeur locative du logement interdit » (art. 10, § 2).

1194. — VI. Insalubrité indépendante des habitations. — « Lorsque l'insalubrité est le résultat de causes extérieures et permanentes, ou lorsque ces causes ne peuvent être détruites que par des travaux d'ensemble, la commune pourra acquérir, suivant les formes et après accomplissement des formalités prescrites par la loi du 3 mai 1841, la totalité des immeubles compris dans le périmètre des travaux. Les portions de ces propriétés qui, après l'assainissement opéré, resteraient en dehors des alignements arrêtés pour les nouvelles constructions, pourront être revendues aux enchères publiques, sans que, dans ce cas, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit puissent demander l'application des articles 60 et 61 de la loi du 3 mai 1841 » (art. 13).

Nous trouvons là une exception remarquable à l'exercice du droit de préemption réservé par la loi de 1841 aux anciens propriétaires.

## § 4. — Cimetières

1195. — I. Création des cimetières. — Aux termes du décret du 23 prairial an XII, rendu applicable à toutes les communes par l'ordonnance du 6 décembre 1843, il doit y avoir « hors des villes ou bourgs, à la distance de 35 à 40 mètres au moins de leur enceinte, des terrains spécialement consacrés à l'inhumation des morts » (art. 2). — « Les terrains

les plus élevés et exposés au nord doivent être choisis de préférence ; ils seront clos de murs de deux mètres au moins d'élévation, et plantés d'arbres, en prenant les précautions convenables pour ne point gêner la circulation de l'air » (art. 3).

En vertu de ces dispositions, il ne peut être procédé à l'agrandissement des cimetières qui se trouvent placés à une distance moindre de 35 mètres de la masse des habitations; quant à l'exposition au nord, elle n'est pas exigée d'une manière absolue (C. d'Ét., 25 avril 1890).

Après avoir réglé la dimension et l'espacement des fosses, le décret ajoute : « Pour éviter le danger qu'entraîne le renouvellement trop rapproché des fosses, l'ouverture des fosses pour de nouvelles sépultures n'aura lieu que de cinq années en cinq années; en conséquence, les terrains destinés à former les lieux de sépulture seront cinq fois plus étendus que l'espace nécessaire pour y déposer le nombre présumé des morts qui peuvent y être enterrés chaque année. »

1196. — II. Translation. — « La translation d'un cimetière, lorsqu'elle deviendra nécessaire, sera ordonnée par un arrêté du préfet, le conseil municipal entendu. Le préfet déterminera également le nouvel emplacement du cimetière, sur l'avis du conseil municipal et après enquête *de commodo et incommodo* » (O. 1843, art. 2).

A défaut d'acquisition amiable des terrains nécessaires, il y aurait lieu d'appliquer la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Aussitôt que les nouveaux emplacements sont disposés à recevoir les inhumations, les cimetières existants doivent être fermés et rester dans l'état où ils se trouvent, sans que l'on puisse en faire usage pendant cinq ans. Les terrains des cimetières supprimés peuvent être affermés par les communes auxquelles ils appartiennent, mais à condition qu'ils ne seront qu'ensemencés ou plantés, sans qu'il puisse y être fait aucunes fouilles ou fondations pour constructions de bâtiments jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné (D. an XII, art. 8 et 7).

1197. — III. Charges des propriétés voisines. — Le décret du 7 mars 1808 a créé certaines servitudes d'utilité publique qui pèsent sans indemnité sur les propriétaires des immeubles voisins des nouveaux cimetières. « Nul ne peut, *sans autorisation*, élever aucune habitation, ni creuser aucun puits, à moins de 100 mètres des *nouveaux* cimetières transférés hors des communes en vertu des lois et règlements » (art. 1er).

« Les bâtiments existants ne peuvent également être restaurés ni augmentés sans autorisation. Les puits peuvent, après visite contradictoire des experts, être comblés, en vertu d'ordonnance du préfet du département, sur la demande de la police locale » (art. 2).

Remarquons d'abord que le décret du 7 mars 1808 n'interdit pas, d'une manière absolue, l'établissement de puits ou de maisons d'habitation dans la zone soumise à la servitude; il réserve seulement à l'administration locale le pouvoir de s'y opposer dans l'intérêt de la salubrité publique.

D'autre part, les servitudes ne peuvent pas être appliquées lorsqu'il s'agit d'anciens cimetières qui se trouvent encore dans l'enceinte des villes.

On ne saurait s'en prévaloir pour interdire aux propriétaires d'immeubles qui entourent ces anciens cimetières le libre usage de leur propriété (C. d'Ét., 17 août 1854).

Enfin, même pour les cimetières établis à 35 ou 40 mètres des habitations, les prohibitions prononcées par le décret de 1808 sur un rayon de 100 mètres ne peuvent porter que du côté où il existait des terrains non bâtis lors de l'établissement du cimetière (Circ. int., 30 déc. 1843).

1198. — IV. Concessions. — « Lorsque l'étendue consacrée aux inhumations le permet, il peut y être fait des concessions aux personnes qui désirent y posséder une place distincte » pour y fonder leur sépulture et celle de leurs parents ou successeurs et y construire des caveaux, monuments ou tombeaux » (D. 23 prairial an XII, art. 11).

Les concessions se divisent en concessions *perpétuelles*, concessions *trentenaires* et concessions *temporaires*. Les concessions trentenaires peuvent être renouvelées; les concessions temporaires dont la plus longue durée est de 15 ans, ne peuvent pas être renouvelées.

Les concessions sont autorisées moyennant le versement d'un capital dont deux tiers au profit de la commune et un tiers au profit des établissements de bienfaisance (O. 6 déc. 1843).

Les conseils municipaux établissent des tarifs qui doivent être approuvés par le préfet (L. 5 avril 1884, art. 68-7°).

1199. — V. Police des cimetières. — L'article 16 du décret de l'an XII dispose que « les lieux de sépulture, soit qu'ils appartiennent aux communes, soit qu'ils appartiennent aux particuliers, sont soumis à l'autorité, police et surveillance des administrations municipales », c'est-à-dire du maire, mais non du conseil municipal (C. d'Ét., 15 juill. 1887).

L'article 17 ajoute : « Les autorités locales sont spécialement chargées de maintenir l'exécution des lois et règlements qui prohibent les exhumations non autorisées, et d'empêcher qu'il ne se commette dans les lieux de sépulture aucun désordre, ou qu'on s'y permette aucun acte contraire au respect dû à la mémoire des morts. »

## SECTION III. — **Police sanitaire de l'industrie.**

### § 1er. — Établissements dangereux, insalubres ou incommodes

1200. — I. Historique. — Sous la dénomination générale d'établissements dangereux, insalubres ou incommodes, on désigne les ateliers ou manufactures qui, à raison des dangers d'incendie qu'ils présentent, des odeurs insalubres qui s'en échappent, ou du bruit qu'ils occasionnent, sont de nature à altérer la santé des hommes et des animaux domestiques, à nuire aux récoltes, à compromettre la tranquillité ou la sûreté publiques, et ne peuvent, par suite, être établis qu'en vertu d'une permission de l'autorité administrative.

Avant 1789, les ateliers dangereux étaient placés sous la juridiction des

parlements, qui réunissaient des attributions de police à leurs fonctions judiciaires, et statuaient, selon les cas, par des arrêts spéciaux ou par des arrêts de règlement. La loi du 13 novembre 1791 maintint provisoirement les anciens règlements de police et en confia l'exécution aux autorités municipales. Un arbitraire intolérable fut la conséquence de cette mesure; chaque commune avait sa règle et la manière de l'appliquer variait à chaque changement d'administration.

Sous le premier Empire, le chef de l'État, après avoir consulté l'Institut, rendit le décret du 15 octobre 1810, qui a divisé les établissements dangereux en classes, d'après le degré des inconvénients qu'ils présentent. Ce décret forme encore le texte fondamental de la matière, mais à mesure que des industries nouvelles ont pris naissance, il a été successivement modifié, d'abord par l'ordonnance du 14 janvier 1815, puis par divers décrets. La nomenclature et la division en trois classes ont été fixées en dernier lieu par le décret du 3 mai 1886. Depuis lors, d'autres décrets ont opéré des classements partiels.

Notons que les établissements de l'État servant à la fabrication des matières destinées aux services publics ne sont pas soumis à l'observation des règles sur les établissements insalubres (C. d'Ét., 10 fév. 1882).

1201. — II. Établissements de la 1re classe. — Les établissements de la première classe sont considérés comme les plus dangereux. Aux termes de l'article 1er, § 1er, du décret de 1810, ils « doivent être éloignés des habitations particulières ».

1202. — *Autorisation.* — Avant 1852, la permission nécessaire pour les établissements de première classe était accordée par décret rendu en Conseil d'État. Le décret du 25 mars 1852 (art. 2 et tab. B, n° 8) a transporté aux préfets le pouvoir d'accorder « l'autorisation des établissements insalubres de *première classe*, dans les formes déterminées pour cette nature d'établissements, et avec les recours existant aujourd'hui pour les établissements de *deuxième classe* ». Ainsi, les établissements de première classe ne sont pas entièrement assimilés à ceux de seconde, mais seulement quant à l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation et aux recours qui peuvent être exercés.

La demande en autorisation est présentée au préfet et affichée, par son ordre, dans toutes les communes à cinq kilomètres de rayon. Dans ce délai, tout particulier est admis à présenter ses moyens d'opposition. Les maires des communes ont la même faculté (D. 1810, art. 3).

Bien que cet article parle d'un délai, il n'en fixe aucun. L'omission a été réparée par une circulaire ministérielle du 22 novembre 1811 qui exige que les affiches restent apposées pendant un mois. Le décret de 1810 n'exigeait pas d'enquête *de commodo et incommodo;* mais l'utilité en a été reconnue par un avis du Conseil d'État du 5 avril 1813, et l'ordonnance de 1815 l'a rendue obligatoire. Toutefois la durée n'en étant fixée par aucune disposition de loi ou de règlement, elle peut être régulière, quoique n'ayant duré qu'un jour (C. d'Ét., 7 mai 1875). En outre, la demande est soumise à l'avis du conseil d'hygiène de l'arrondissement et, s'il est besoin, à celui du comité consultatif des arts et manufactures.

1203. — *Oppositions.* — « S'il y a des oppositions, le conseil de préfecture donnera son avis » (D. 1810, art. 4). La question s'est posée de savoir si cet avis est encore exigé. Depuis le décret de 1852, en effet, il n'intervient plus de décret en Conseil d'État pour l'autorisation des établissements dangereux ; c'est le préfet qui statue, sauf recours au conseil de préfecture, et, en principe, les juges ne peuvent pas être appelés à statuer sur les affaires à propos desquelles ils ont donné leur avis. Néanmoins, le décret de 1852 ayant expressément maintenu les formes établies par le décret de 1810, le Conseil d'État a décidé que cette formalité devait continuer à être observée (6 août 1861).

Le recours contre la décision du préfet étant aujourd'hui le même qu'en matière d'établissements de la deuxième classe, nous renvoyons aux explications qui seront données ci-après.

1204. — III. Établissements de la 2e classe. — La seconde classe comprend « les manufactures et ateliers dont l'éloignement des habitations n'est pas rigoureusement nécessaire, mais dont il importe néanmoins de ne permettre la formation qu'après avoir acquis la certitude que les opérations qu'on y pratique sont exécutées de manière à ne pas incommoder les propriétaires du voisinage ni à leur causer des dommages » (D. 1810, art. 1er, § 2).

1205. — *Autorisation.* — Depuis le décret de 1810, « la permission qu'exige la mise en activité des établissements compris dans la seconde classe est accordée par les préfets, sur l'avis des sous-préfets » (art. 2, § 2).

« L'autorisation de former des manufactures et ateliers compris dans la seconde classe n'est accordée qu'après que les formalités suivantes ont été remplies : L'industriel adresse d'abord sa demande au sous-préfet de son arrondissement, qui la transmet au maire de la commune, dans laquelle on projette de former l'établissement, en le chargeant de procéder à des informations *de commodo et incommodo.* Ces informations terminées, le sous-préfet prend, sur le tout, un arrêté qu'il transmet au préfet... » (art. 7, §§ 1 et 2).

Ainsi, dans ce cas, il n'y a pas apposition d'affiches, et l'avis du conseil de préfecture n'est pas exigé, comme pour l'autorisation des établissements de la première classe.

1206. — *Voies de recours.* — « Le préfet statue, sauf le recours au Conseil d'État par toutes les parties intéressées. S'il y a opposition, il est statué par le conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'État » (art. 7, § 3).

Il semble résulter de la première de ces dispositions que le recours est porté directement devant le Conseil d'État, soit par l'industriel si sa demande est rejetée, soit par les voisins, si l'autorisation est accordée. Mais la seconde disposition ajoute que le conseil de préfecture est compétent pour statuer sur les oppositions : or, ces oppositions ne peuvent être formées que par les voisins. La jurisprudence décide que la première disposition prévoit le cas, où la demande d'autorisation ayant été rejetée, l'industriel se pourvoit contre ce refus, et la seconde, le cas où, la permission ayant été accordée, les voisins ont formé opposition (C. d'Ét., 28 mars 1862).

Ce recours contentieux est remarquable en ce qu'il intervient dans une matière où le pouvoir d'appréciation de l'administration active n'est soumis à aucune restriction par la loi. Il a été admis dans le but de mieux protéger l'intérêt des industriels et celui des propriétaires voisins.

D'après la jurisprudence, le conseil de préfecture est compétent pour statuer sur l'opposition, sans distinguer si elle se fonde sur des raisons d'opportunité ou sur l'illégalité de l'arrêté d'autorisation (C. d'Ét., 2 fév. 1876).

Si des constructions étaient élevées dans le voisinage des établissements après que l'autorisation a été accordée, les propriétaires ne seraient pas admis à demander le retrait de cette autorisation (D. 1810, art. 9).

1207. — IV. Établissements de la 3e classe. — « Dans la troisième classe sont placés les établissements, qui peuvent rester sans inconvénient auprès des habitations, mais doivent rester soumis à la surveillance de la police » ( D. 1810, art. 1er, § 4).

1208. — *Autorisation*. — D'après l'article 2, § 5, « les permissions pour l'exploitation des établissements placés dans la dernière classe sont délivrées par les sous-préfets, qui doivent prendre préalablement l'avis des maires ». Suivant l'article 8, « les manufactures, ateliers et établissements portés dans la troisième classe ne peuvent se former que sur la permission du préfet de police à Paris, sur celle du maire dans les autres villes ». La contradiction qui existe entre ces deux dispositions a été levée par l'ordonnance du 14 janvier 1815 (art. 3) : « Les permissions nécessaires pour la formation des établissements compris dans la troisième classe seront délivrées, dans les départements, conformément aux articles 2 et 8 du décret du 15 octobre 1810, par les sous-préfets, après avoir préalablement pris l'avis des maires et de la police locale ».

Les dispositions ci-dessus transcrites du décret de 1810 et de l'ordonnance de 1815 exigent seulement que les maires et la police locale aient été appelés à donner leur avis; elles ne prescrivent ni l'ouverture d'une enquête ni l'apposition d'affiches. En fait cependant, et surtout dans les grandes villes, des enquêtes ont lieu; mais, comme elles ne sont exigées par aucune disposition de loi ou de règlement, l'autorisation accordée sans enquête préalable ne serait pas entachée d'excès de pouvoir.

1209. — *Recours*. — « S'il s'élève des réclamations contre la décision prise par le préfet de police ou les maires (les *sous-préfets*), sur une demande en formation de manufacture ou atelier compris dans la troisième classe, elles seront jugées en conseil de préfecture » (D. 1810, art. 9, § 2).

Cette disposition est générale; par conséquent, le conseil de préfecture est compétent pour statuer, tant sur le recours de l'industriel en cas de refus, que sur l'opposition des voisins en cas d'autorisation. Le conseil de préfecture ne statue ici, comme en toute matière, que sauf appel au Conseil d'État.

1210. — V. Surveillance de l'autorité administrative. — Il importe de distinguer à cet égard entre les pouvoirs du chef de l'État, ceux du préfet, et ceux du maire.

1211. — *Pouvoirs du chef de l'État*. — L'article 11 porte : « Les disposi-

tions du présent décret n'auront point d'effet rétroactif. En conséquence, tous les établissements qui sont aujourd'hui en activité continueront à être exploités librement, sauf les dommages dont pourront être passibles les entrepreneurs de ceux qui préjudicient aux propriétés de leurs voisins ; les dommages seront arbitrés par les tribunaux.

« Toutefois, ajoute l'article 12, en cas de grands inconvénients pour la salubrité publique, la culture ou l'intérêt général, les fabriques ou ateliers de première classe qui les causent pourront être supprimés en vertu d'un décret rendu en Conseil d'État, après avoir entendu la police locale, pris l'avis des préfets, reçu la défense des manufacturiers ou fabricants. »

On a soutenu que l'administration ne pourrait pas ordonner la suppression des établissements régulièrement autorisés depuis 1810. En effet, dit-on, l'article 12, se liant intimement à l'article 11, ne vise que les établissements existant à l'époque de la promulgation du décret. Ces établissements n'étant pas pourvus d'une autorisation régulière, pouvaient être supprimés, sauf aux industriels à régulariser leur situation dans les formes prescrites. Pour ne pas jeter une perturbation générale dans l'industrie, le législateur a, par l'article 11, confirmé l'existence de ces établissements, mais il a en même temps inscrit dans l'article 12 une restriction qui réserve au gouvernement son pouvoir de police et lui permet toujours d'accomplir un acte équivalent au refus d'autorisation. Aucune réserve semblable n'ayant été faite pour les établissements postérieurs à 1810, on en conclut que l'autorisation ne peut être retirée.

Ce système nous paraît inadmissible. Il est de l'essence des pouvoirs de police de ne pas engager l'avenir. L'expérience peut démontrer que l'autorisation qui a été donnée compromettrait la sécurité ou la salubrité publique; il importe que cette autorisation puisse être retirée sans indemnité. La disposition de l'article 12 a donc une portée générale.

Quelle sera l'autorité compétente pour provoquer la suppression des établissements autorisés ou existant avant 1810 ? L'article 12 exigeait l'intervention d'un décret en Conseil d'État. Cette règle est encore applicable ; en effet, même depuis le décret du 25 mars 1852, le préfet n'est compétent que pour statuer sur l'*autorisation* des établissements insalubres, ce qui exclut toute compétence pour statuer sur leur *suppression*, lorsqu'ils ont une existence régulière (C. d'Ét., 27 nov. 1896).

1212. — *Pouvoirs du préfet.* — Par application du décret du 15 octobre 1810, le préfet peut prescrire la fermeture d'un établissement insalubre ouvert sans autorisation, ou au sujet duquel l'industriel n'a pas observé les conditions qui lui étaient imposées par l'acte d'autorisation. Toutefois, la fermeture ne peut être ordonnée que dans un intérêt de police et la décision du préfet serait susceptible d'être annulée pour excès de pouvoir, si elle était motivée par un intérêt d'une autre nature, comme, par exemple, l'intérêt financier de l'État (C. d'Ét., 20 nov. 1875).

1213. — *Pouvoirs du maire.* — En vertu des pouvoirs de police qu'il tient de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, le maire peut enjoindre aux propriétaires d'établissements ouverts sans autorisation régulière de faire disparaître les causes d'insalubrité; mais il excéderait ses pouvoirs, s'il

déterminait la nature et l'importance des travaux à exécuter. Peut-il ordonner la fermeture de ces établissements? La Cour de cassation s'est prononcée pour l'affirmative (Cass., 16 août 1884). Le Conseil d'État décide, au contraire, que le maire commettrait un excès de pouvoir s'il ordonnait la fermeture d'un établissement pour défaut d'autorisation. Ce droit, en effet, n'appartient qu'au préfet (C. d'Ét., 17 nov. 1893).

En ce qui concerne les établissements autorisés, le maire ne peut prendre aucune mesure qui aurait pour objet spécial et exclusif de soumettre le régime de ces établissements à des conditions non prescrites par l'acte d'autorisation; mais, en vertu de ses pouvoirs de police, il a le droit de prescrire des mesures générales applicables aux établissements industriels comme aux propriétés, pourvu que ces mesures ne soient pas en contradiction avec celles qui ont été imposées par l'autorité supérieure (Cass., 3 fév. 1877), et qu'elles ne portent pas atteinte à l'existence ou à l'exploitation des établissements autorisés (C. d'Ét., 28 janv. 1887).

1214. — VI. Compétence des tribunaux judiciaires. — En matière d'établissements insalubres, la compétence des tribunaux judiciaires est répressive ou civile.

1215. — *Compétence répressive.* — Les contraventions aux dispositions du décret de 1810 et de l'ordonnance de 1815, ainsi qu'aux arrêtés pris par les prefets, tombent sous l'application de l'article 471, n° 15, Code pénal, et sont déférées aux tribunaux de simple police. Il en est ainsi notamment lorsqu'un industriel a ouvert un atelier classé sans autorisation de l'autorité compétente; mais, si l'industriel poursuivi soutient devant le tribunal de simple police que l'établissement dont il s'agit ne rentre pas dans les classifications prévues par les règlements, il s'élève une question préjudicielle dont l'examen doit être renvoyé à l'autorité administrative (Cass., 16 août 1884).

1216. — *Compétence civile.* — Lorsqu'un établissement dangereux régulièrement autorisé cause des dommages aux propriétaires voisins, ceux-ci, nous l'avons vu, peuvent s'adresser à l'autorité administrative pour faire prononcer, s'il y a lieu, le retrait de l'autorisation ; mais pourront-ils choisir une autre voie, et se borner à demander des dommages-intérêts devant les tribunaux civils?

Un premier point est hors de doute : si le dommage résulte d'une contravention aux conditions imposées par l'acte d'autorisation dans l'intérêt du voisinage, l'industriel est tenu de réparer le préjudice causé par sa faute et les tribunaux judiciaires peuvent accorder des dommages-intérêts aux voisins, sans porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. Mais que décider lorsque l'industriel s'est strictement conformé aux conditions fixées par l'acte d'autorisation?

Un *premier système* refuse toute compétence aux tribunaux judiciaires pour allouer, dans ce cas, des dommages-intérêts. Le propriétaire, dit-on, peut user de sa chose comme il l'entend, pourvu qu'il se conforme aux lois et règlements ; or, celui qui a obtenu l'autorisation d'établir une fabrique sur son terrain a satisfait à tout ce qui était exigé de lui; personne ne peut lui réclamer la réparation du préjudice causé, car l'exercice d'un

droit ne peut jamais donner naissance à une action en dommages-intérêts. Il résulte des travaux préparatoires du décret de 1810 qu'on a voulu, non seulement donner aux voisins une protection efficace contre les établissements insalubres, mais encore garantir à l'industrie la sécurité dont elle a besoin. Or, cette sécurité n'existerait pas si, après avoir rempli toutes les formalités requises pour l'autorisation, l'industriel était encore exposé aux demandes d'indemnité des voisins et forcé indirectement d'abandonner son exploitation. L'action en dommages-intérêts ouverte par l'article 11 ne s'applique qu'aux établissements créés avant 1810, parce que, ces établissements n'ayant pas été soumis au régime préventif du décret, il a paru nécessaire de les soumettre à un régime répressif.

La jurisprudence a adopté avec raison un *second système* qui ouvre aux parties intéressées, en vertu de l'article 1382 du Code civil, une action pour réparation du dommage causé aux propriétés voisines (envoi de fumée, exhalaisons nuisibles, bruit intolérable, etc.). L'autorisation ne peut avoir pour résultat de créer au profit de l'industriel le droit de causer impunément des dommages aux tiers. L'autorité administrative ne se place qu'au point de vue de l'intérêt général de la police et de la salubrité, elle n'a pas à se préoccuper des droits des tiers qui se trouvent naturellement réservés. Les tribunaux civils peuvent toujours, s'il y a lieu, accorder des dommages-intérêts, sans se mettre en contradiction avec l'autorité administrative et sans violer, par conséquent, le principe de la séparation des pouvoirs, du moment que l'acte d'autorisation est respecté (Cass., 18 nov. 1884).

1217. — VII. Appareils a vapeur. — L'installation des appareils à vapeur fut d'abord soumise au régime de l'autorisation préalable institué par le décret du 15 octobre 1810. Le décret du 25 janvier 1865 supprima la nécessité de l'autorisation et la remplaça par une simple déclaration au préfet. La réforme complète de la réglementation en cette matière a été opérée par le décret du 30 avril 1880 pour les appareils sur terre, par le décret du 9 avril 1883 pour la navigation intérieure, et par celui du 1er février 1893 pour la navigation maritime. Relativement aux mesures prescrites, nous ne pouvons que renvoyer au texte de ces décrets.

1218. — VIII. Établissements non classés. — Les établissements non classés comme dangereux, insalubres ou incommodes peuvent être créés sans autorisation administrative. Ces établissements, s'ils présentent des inconvénients pour la sûreté et la salubrité publiques, peuvent être compris dans des nomenclatures nouvelles par décrets délibérés en Conseil d'État; toutefois, en attendant l'intervention d'un décret, « les préfets sont autorisés à faire suspendre la formation ou l'exercice des établissements nouveaux qui, n'ayant pu être compris dans la nomenclature précitée, seraient cependant de nature à y être placés. Ils pourront accorder l'autorisation d'établissement pour tous ceux qu'ils jugeront devoir appartenir aux deux dernières classes de la nomenclature en remplissant les formalités prescrites par le décret du 15 octobre 1810, sauf, dans les deux cas, à en rendre compte au ministre du commerce » (O. 1815, art. 5).

Ainsi, l'industriel qui veut former un établissement non classé, mais susceptible de l'être, a le choix entre deux moyens :

Il peut d'abord créer l'établissement sans demander l'autorisation ; mais le préfet a la faculté d'en prononcer la *suspension provisoire*, sauf à en référer au ministre, qui provoquera, s'il y a lieu, un décret de classement, et lorsque le classement sera opéré, l'industriel devra se pourvoir de l'autorisation nécessaire.

L'industriel peut aussi se soumettre d'avance à la formalité de l'autorisation. Le préfet est investi du droit d'opérer un *classement provisoire* sauf à en rendre compte au ministre, qui pourra provoquer un classement définitif comme dans le premier cas.

## § 2. — Travail des enfants et des femmes dans les usines

1219. — I. Législation. — Les conditions du travail des enfants dans les manufactures ont été réglementées, pour la première fois, par la loi du 22 mars 1841 ; mais cette loi ne reçut qu'une application restreinte. Elle a été remplacée d'abord par celle du 19 mai 1874 qui s'appliquait aux enfants et aux filles mineures ; puis par celle du 2 novembre 1892 relative « au travail des enfants, des filles mineures et des femmes dans les établissements industriels ». Cette dernière loi a elle-même été modifiée en quelques points par celle du 30 mars 1900.

1220. — II. Age d'admission et durée du travail. — Les enfants de plus de treize ans (ou de douze ans s'ils sont munis du certificat d'études primaires) sont seuls admis à travailler dans les usines et manufactures. Les jeunes ouvriers et ouvrières jusqu'à l'âge de 18 ans ne peuvent être employés à un travail effectif de plus de 11 heures par jour, coupées par un ou plusieurs repos (1). Les filles au-dessus de 18 ans et les femmes ne peuvent être employées à un travail effectif de plus de 11 heures par jour.

Les enfants âgés de moins de 18 ans, les filles mineures et les femmes ne peuvent être employés à aucun travail de nuit, sous réserve de certaines exceptions déterminées par un règlement d'administration publique.

Toutefois, en cas de chômage résultant d'une interruption accidentelle ou de force majeure, l'interdiction du travail de nuit peut, dans n'importe quelle industrie, être levée temporairement.

Les enfants âgés de moins de 18 ans et les femmes de tout âge ne peuvent être employés plus de 6 jours par semaine, ni les fêtes reconnues par la loi. Les filles et les femmes ne peuvent être admises dans les travaux souterrains des mines, minières et carrières.

1221. — III. Hygiène et sécurité. — Les différents genres de travail présentant des causes de danger, ou excédant les forces, ou dangereux

(1) Cette durée doit être ramenée à 10 heures en deux périodes de deux années chacune à partir de la promulgation de la loi du 30 mars 1900.

pour la moralité, interdits aux femmes, filles et enfants, sont déterminés par des règlements d'administration publique.

Les femmes, filles et enfants ne peuvent être employés dans des établissements insalubres ou dangereux, où l'ouvrier est exposé à des manipulations où à des émanations préjudiciables à sa santé, que sous des conditions spéciales également déterminées par des règlements d'administration publique.

La loi prescrit, en outre, différentes mesures d'hygiène et de sécurité analogues à celles que nous trouverons ci-après n° 1223.

**1222.** — IV. Surveillance. — Une *commission supérieure*, composée de 9 membres, est établie auprès du ministre du commerce et de l'industrie, elle est chargée de veiller à l'application de la loi, de donner son avis sur les règlements à faire et sur les diverses questions intéressant les travailleurs protégés.

Les conseils généraux doivent instituer une ou plusieurs *commissions départementales* chargées de présenter, sur l'exécution de la loi et des améliorations dont elle serait susceptible, des rapports qui sont transmis au ministre et communiqués à la commission supérieure.

Enfin, des *inspecteurs du travail* nommés par le ministre sont chargés d'assurer l'exécution de la loi. Le service comprend des inspecteurs divisionnaires et des inspecteurs ou inspectrices départementaux.

## § 3. — Hygiène des ateliers

**1223.** — I. Ateliers soumis a la loi. — La loi du 12 juin 1893, concernant l'hygiène et la sécurité des travailleurs dans les établissements industriels, déclare soumis aux dispositions qu'elle édicte « les manufactures, fabriques, usines, chantiers, ateliers de tout genre et leurs dépendances. Sont seuls exceptés les établissements où ne sont employés que les membres de la famille sous l'autorité soit du père, soit de la mère, soit du tuteur. Néanmoins, si le travail s'y fait à l'aide de chaudières à vapeur ou de moteur mécanique, ou si l'industrie exercée est classée au nombre des établissements dangereux ou insalubres, l'inspecteur aura le droit de prescrire les mesures de sécurité et de salubrité à prendre conformément aux dispositions de la loi » (art. 1er).

**1224.** — II. Mesures prescrites. — Les établissements ci-dessus visés doivent être tenus dans un état constant de propreté et présenter les conditions d'hygiène et de salubrité nécessaires à la santé du personnel. Ils doivent être aménagés de manière à garantir la sécurité des travailleurs. Dans tout établissement fonctionnant par des appareils mécaniques, les roues, courroies ou tout autre organe pouvant offrir une cause de danger seront séparés des ouvriers; les puits, trappes et ouvertures doivent être clôturés, etc.

La loi doit être complétée par des règlements d'administration publique, rendus après avis du comité consultatif des arts et manufactures, pour les

mesures générales de protection et de salubrité applicables à tous les établissements assujettis.

Les inspecteurs du travail sont chargés d'assurer l'exécution de la loi ; ils constatent les contraventions par procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve contraire.

---

## CHAPITRE II

## LA FORCE PUBLIQUE

---

### SECTION PREMIÈRE. — L'armée.

#### § 1er. — Généralités

1225. — I. Historique. — L'Assemblée constituante, par un décret du 14 mars 1791, avait proclamé que le service de la patrie est un devoir civique et général. La Convention, pour résister à l'Europe coalisée, ordonna la « levée en masse ». La première loi sur la formation de l'armée est celle du 19 fructidor an VI. Elle organisait la *conscription militaire*, c'est-à-dire la mise à la disposition de l'État de tous les citoyens âgés de 20 à 25 ans. Ce système fut aboli par la Restauration après les longues guerres de l'Empire; la loi du 10 mars 1818 disposa que l'enrôlement volontaire serait considéré comme le mode principal de formation de l'armée et le recrutement par voie d'appels comme le mode accessoire en cas d'insuffisance. La loi du 21 mars 1832 plaça en première ligne le recrutement par voie d'appels. La force du contingent à appeler était déterminée par une loi spéciale. La durée du service était fixée à sept ans. Le remplacement était autorisé; la loi du 26 avril 1855 y substitua l'*exonération* par l'État moyennant le versement d'une somme d'argent fixée chaque année par le ministre de la guerre.

La loi du 1er février 1868 réduisit la durée du service actif à cinq ans, rétablit le remplacement personnel, créa la *réserve* composée de ceux qui avaient fait leur service dans l'armée active et de la deuxième portion du contingent, institua la *garde nationale mobile* comprenant tous ceux que le tirage au sort avait exemptés. Cette réorganisation n'avait pas encore reçu son exécution, lorsque survint la guerre de 1870 à la suite de laquelle fut votée la loi du 27 juillet 1872.

Cette loi avait établi le principe du service militaire personnel et obligatoire. Toutefois certains jeunes gens étaient dispensés de tout service en temps de paix, soit comme soutiens de famille, soit comme membres du corps enseignant ou comme élèves ecclésiastiques ; d'autre part, les jeunes

gens justifiant d'un certain degré d'instruction étaient admis à contracter un engagement conditionnel d'un an. Il en résultait, non seulement une inégalité dans les charges, mais encore un défaut d'instruction militaire pour beaucoup de jeunes gens. Le législateur a été amené à rendre une nouvelle loi militaire qui porte la date du 15 juillet 1889.

**1226.** — II. Principes fondamentaux de la législation actuelle. — « Tout Français doit le service militaire personnel » (L. 15 juill. 1889, art. 1er). « L'obligation du service militaire est égale pour tous. Elle a une durée de 25 années » (art. 2, § 1er). — Nul n'est admis dans les troupes françaises s'il n'est Français ou naturalisé Français, sauf les exceptions déterminées par la loi » (art. 3).

La législation ancienne excluait complètement de l'armée, les individus condamnés à des peines afflictives et infamantes ou à des peines correctionnelles de deux ans d'emprisonnement avec interdiction de tout ou partie des droits civiques, civils ou de famille. La loi de 1889, tout en les déclarant *exclus*, ajoute qu'ils sont « mis, soit pour leur temps de service actif, soit en cas de mobilisation, à la disposition des ministres de la guerre et des colonies » (art. 4, § 1er modif. par L. 7 juill. 1900, art. 21). Ces hommes ne sont pas armés; ils sont affectés à des travaux d'intérêt militaire (D. 28 déc. 1900).

D'autres condamnations plus légères n'entraînent pas exclusion de l'armée; mais, pour éviter le contact de ces condamnés avec nos soldats, ils sont incorporés dans les bataillons d'infanterie légère d'Afrique (art. 5).

Les condamnations pour des faits politiques ou connexes à des faits politiques n'entraînent pas l'exclusion; dans ce cas, les condamnés suivent le sort de la première classe appelée après l'expiration de leur peine (art. 6).

« Nul n'est admis dans une administration de l'État ou ne peut être investi de fonctions publiques électives s'il ne justifie avoir satisfait aux obligations de la présente loi » (art. 7 modif. par L. 14 août 1893).

**1227.** — III. Règle applicable a tout corps armé. — Pendant la guerre de 1870, il s'était formé des corps *francs* qui se prétendaient indépendants à l'égard de l'autorité militaire. La loi de 1889, rappelant et complétant celle de 1872, dispose que tout corps organisé, quand il est sous les armes, est soumis aux lois militaires, fait partie de l'armée et relève, soit du ministre de la marine, soit du ministre de la guerre (art. 8). En ce qui concerne l'exercice du droit électoral par les militaires, V. *supra*, n° 76.

## § 2. — Recrutement

**1228.** — I. Recensement. — Chaque année, les maires dressent sur la déclaration des intéressés ou d'office, d'après les registres de l'état civil ou tous autres documents, des tableaux de recensement comprenant les jeunes gens ayant atteint l'âge de 20 ans révolus dans l'année précédente et domiciliés dans l'une des communes du canton. Ces tableaux sont publiés et affichés dans chaque commune. La dernière publication doit avoir lieu

au plus tard le 15 janvier. Un avis publié dans les mêmes formes indique le lieu et le jour où il sera procédé à l'examen desdits tableaux et à la désignation, par le sort, du numéro assigné à chaque jeune homme inscrit (L. 1889, art. 10).

Les jeunes gens qui, d'après la loi du 26 juin 1889 (*supra*, n° 62), sont déclarés Français sous condition résolutoire, sont inscrits sur les tableaux de recensement de la classe formée après leur majorité. Ceux qui n'acquièrent la qualité de Français que par un fait postérieur à leur naissance (naturalisation, déclaration, réintégration) sont portés sur les tableaux de recensement de la première classe formée après leur changement de nationalité. Les uns et les autres ne sont assujettis qu'aux obligations de service de la classe à laquelle ils appartiennent par leur âge (art. 11 et 12).

Si, dans les tableaux de recensement des années précédentes, des jeunes gens ont été omis, ils sont inscrits sur les tableaux de recensement de la classe qui est appelée après la découverte de l'omission, à moins qu'ils n'aient 45 ans accomplis à l'époque de la clôture des tableaux, et sont soumis à toutes les obligations de cette classe et, par conséquent, à l'obligation de faire trois années de service actif. Toutefois, ils sont libérés à titre définitif à l'âge de 48 ans au plus tard (art. 15).

1229. — II. Examen des tableaux de recensement et tirage au sort. — L'examen des tableaux de recensement et le tirage au sort sont faits au chef-lieu du canton en séance publique, devant le sous-préfet assisté des maires du canton. Dans les villes qui forment un ou plusieurs cantons, le sous-préfet est assisté du maire et de ses adjoints. A Paris et à Lyon, chaque arrondissement est représenté par le maire ou un adjoint. Les tableaux de recensement de chaque commune sont lus à haute voix et les personnes qui ont des observations à faire valoir sont entendues. Ils sont ensuite arrêtés et visés par le sous-préfet et les maires (art. 16).

Les premiers numéros sont attribués de droit aux jeunes gens omis des classes antérieures qui n'ont pas fait valoir des motifs d'excuse huit jours avant le tirage.

Le sous-préfet dépose les numéros dans l'urne, après s'être assuré que leur nombre est égal à celui des jeunes gens appelés à concourir au tirage. Chacun des jeunes gens appelés dans l'ordre du tableau prend dans l'urne un numéro qui est immédiatement proclamé. Les parents des absents, ou, à leur défaut, le maire de la commune, tirent à leur place. L'opération du tirage ne peut être recommencée. La liste du tirage est dressée à mesure que les numéros sont proclamés. La liste est ensuite lue, arrêtée, signée et annexée avec le tableau de recensement au procès-verbal des opérations. Elle est publiée et affichée dans chaque commune du canton (art. 17).

Aujourd'hui le tirage au sort sert à désigner les jeunes gens affectés à l'armée de mer (premiers numéros) et ceux qui peuvent être renvoyés en disponibilité dans leurs foyers après un an de service (derniers numéros).

1230. — III. Conseil de revision cantonal. — Les opérations du recrutement sont revues, les réclamations auxquelles ces opérations peuvent donner lieu sont entendues, les causes d'exemption et de dispense sont

jugées en séance publique par un conseil de revision qui se transporte dans les divers cantons.

1231. — *Composition.* — Le conseil de revision se compose : du préfet, président ; à son défaut, du secrétaire général, et, exceptionnellement, du vice-président du conseil de préfecture ou d'un conseiller de préfecture délégué par le préfet ; d'un membre du conseil général du département autre que le représentant élu dans le canton où la revision a lieu, désigné par la commission départementale ; d'un membre du conseil d'arrondissement, autre que le représentant élu dans le canton, désigné de même d'un officier général ou supérieur. Un sous-intendant militaire, le commandant de recrutement, un médecin militaire assistent aux opérations du conseil de revision. Le sous-préfet de l'arrondissement et les maires des communes assistent aux séances ; ils peuvent présenter des observations. Le conseil peut délibérer avec quatre membres, lorsque le président, l'officier général et deux membres civils assistent à la séance ; mais une décision ne peut être prise qu'à la majorité de trois voix. En cas de partage, elle est ajournée (art. 18).

1232. — *Compétence.* — Les conseils de revision ont une double mission : d'une part, ils procèdent, comme corps administratifs, à la revision des opérations du recrutement et leur impriment un caractère d'authenticité ; d'autre part, ils statuent, comme juges de premier et dernier ressort, sur toutes les réclamations dirigées contre les opérations du recrutement, ainsi que sur les cas d'exemption et de dispense prévus par la loi.

1233. — *Questions préjudicielles d'état.* — Lorsque les jeunes gens portés sur les tableaux de recensement ont fait des déclarations dont l'admission ou le rejet dépend de la solution à intervenir sur les questions judiciaires relatives à leur état ou à leurs droits civils, le principe de la séparation des pouvoirs s'oppose à ce que le conseil de revision, qui est un tribunal administratif, statue lui-même sur ces questions. Dans ce cas, le conseil doit ajourner sa décision ou ne prendre qu'une décision conditionnelle.

Les questions d'état sont jugées contradictoirement avec le préfet, à la requête de la partie la plus diligente. Le tribunal civil du lieu du domicile statue sans délai, le ministère public entendu. Le délai de l'appel et du recours en cassation est de quinze jours à partir de la signification de la décision attaquée. Le recours est, ainsi que l'appel, dispensé de la consignation d'amende. L'affaire est portée directement devant la chambre civile. Les actes sont visés pour timbre et enregistrés gratis. Les mêmes règles sont applicables aux contestations portant sur le caractère politique d'une condamnation (art. 31).

1234. — *Recours contre les décisions du conseil de revision.* — En dehors du cas de question préjudicielle d'état ou du cas de contestation sur le caractère politique d'une condamnation, les décisions du conseil de revision sont définitives. Elles peuvent néanmoins être attaquées devant le Conseil d'État pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi. Le recours au Conseil d'État n'a pas d'effet suspensif, et, contrairement à

la règle générale, *il ne peut jamais en être autrement ordonné* (art. 42).

Elles peuvent aussi être revisées par les conseils de revision eux-mêmes pour erreur matérielle dans les pièces, défaut de justification imputable aux fonctionnaires ou agents chargés d'établir les pièces ou de les transmettre (L. 5 avril 1900).

1235. — IV. Exemptions. — Les causes d'exemption dispensent, d'une manière absolue, de tout service militaire ; elles ne peuvent s'appliquer qu'aux jeunes gens que leurs infirmités rendent impropres non seulement à faire partie de l'armée active, mais aussi à être utilisés dans les services auxiliaires. Afin d'empêcher que les exemptions ne soient accordées trop facilement à une première inspection, la loi permet d'ajourner deux années de suite à un nouvel examen, les jeunes gens qui, au moment de la réunion du conseil de revision, n'ont pas la taille réglementaire ou sont reconnus d'une complexion trop faible pour un service armé (art. 20 et 27).

1236. — V. Dispenses. — La loi distingue : 1° des dispenses de droit ; 2° des dispenses à titre de soutiens de famille ; 3° des dispenses conditionnelles. Ces diverses dispenses sont soumises à deux règles communes : 1° elles n'existent qu'en temps de paix ; 2° elles permettent seulement aux intéressés de demander, *après un an de présence sous les drapeaux*, le renvoi en congé dans leurs foyers jusqu'à la date de leur passage dans la réserve.

1237. — *Dispenses de droit.* — Peuvent invoquer ces dispenses : 1° l'aîné d'orphelins de père et de mère, ou l'aîné d'orphelins de mère dont le père est déclaré absent ou interdit ; 2° le fils unique ou l'aîné des fils, ou, à défaut de fils ou de gendre, le petit-fils unique ou l'aîné des petits-fils d'une femme actuellement veuve ou d'une femme dont le mari a été déclaré absent ou interdit, ou d'un père aveugle ou entré dans sa 70e année ; 3° le fils unique ou l'aîné des fils d'une famille de sept enfants au moins ; 4° le plus âgé des deux frères inscrits la même année sur les listes du recrutement ou faisant partie du même appel ; 5° celui dont un frère est présent sous les drapeaux au moment des opérations du conseil de revision soit comme officier, soit comme appelé pour deux ans au moins, soit comme engagé volontaire pour trois ans au moins, soit comme rengagé, soit comme inscrit maritime ; 6° celui dont le frère est mort en activité de service ou a été réformé ou admis à la retraite pour blessures reçues dans un service commandé ou pour infirmités contractées à l'armée. Ces dispenses ne sont applicables qu'aux enfants légitimes (art. 21 modif. par L. 26 mars 1898).

1238. — *Dispenses à titre de soutiens de famille.* — Ces dispenses peuvent être sollicitées par les jeunes gens qui *remplissent effectivement les devoirs de soutiens indispensables de famille.* Elles sont applicables même aux enfants naturels reconnus par le père ou par la mère. Les demandes sont adressées, avant le tirage au sort, au maire de la commune où les jeunes gens sont domiciliés ; elles doivent être accompagnées d'un relevé des contributions payées par la famille et d'un avis motivé de trois pères de famille résidant dans la commune et ayant un fils sous les drapeaux. La liste de ces jeunes gens est présentée par le maire au conseil de revision avec

l'avis motivé du conseil municipal. Le nombre des jeunes gens dispensés par le conseil départemental de revision ne peut dépasser 5 0/0 du contingent à incorporer pour trois ans. Le ministre de la guerre peut autoriser les chefs de corps à délivrer, en outre, des congés à titre de soutiens de famille aux militaires comptant un an et deux ans sous les drapeaux, dans la proportion de 1 0/0 après la première année et de 1 0/0 après la seconde (art. 22).

1239. —*Dispenses conditionnelles.* — Ces dispenses concernent : 1° les jeunes gens qui contractent l'engagement de servir pendant dix ans dans les fonctions de l'instruction publique, dans les institutions nationales des sourds-muets ou des jeunes aveugles, les instituteurs laïques, ainsi que les novices et membres des congrégations religieuses vouées à l'enseignement et reconnues d'utilité publique qui prennent l'engagement de servir pendant dix ans dans les écoles française d'Orient et d'Afrique subventionnées par le gouvernement; 2° les jeunes gens qui ont obtenu ou qui poursuivent leurs études en vue d'obtenir certains diplômes ; 3° les jeunes gens exerçant les industries d'art désignées par un jury d'état départemental formé d'ouvriers et de patrons dans la proportion de 1/2 0/0 du contingent ; 4° les jeunes gens admis, à titre ecclésiastique, à continuer leurs études en vue d'exercer le ministère dans l'un des cultes reconnus par l'État. Tous les jeunes gens énumérés ci-dessus sont rappelés pendant quatre semaines dans le cours de l'année qui précède leur passage dans la réserve de l'armée active. Ils suivent ensuite le sort de la classe à laquelle ils appartiennent (art.23).

Les jeunes gens qui n'auraient pas satisfait dans les délais fixés aux conditions pour lesquelles ils ont obtenu des dispenses seraient tenus d'accomplir les deux années de service dont ils avaient été dispensés (art. 24).

1240. — VI. Liste de recrutement cantonal. — Après que le conseil de revision a statué sur les cas d'exemption, ainsi que sur toutes les réclamations auxquelles les opérations peuvent donner lieu, la liste de recrutement cantonal de la classe est définitivement arrêtée par le conseil de revision.

Elle est divisée en sept parties et comprend par ordre de numéros de tirage : 1° tous les jeunes gens déclarés propres au service militaire et qui ne doivent pas être classés dans les catégories suivantes; 2° les jeunes gens dispensés le droit ; 3° les dispensés conditionnellement ; 4° les jeunes gens liés au service en vertu d'un engagement volontaire, d'un brevet ou d'une commission et les jeunes marins inscrits; 5° les jeunes gens ajournés; 6° les jeunes gens classés dans les services auxiliaires ; 7° les jeunes gens exclus.

1241. — VII. Conseil de revision départemental. — Quand les listes de recrutement de tous les cantons du département ont été arrêtées, le conseil de revision, composé ainsi qu'il est dit ci-dessus, mais auquel sont adjoints deux autres membres du conseil général désignés par la commission départementale, se réunit au chef-lieu du département et prononce, en séance publique, sur les demandes de dispenses à titre de soutiens de famille (art. 34).

1242. — VIII. Taxe militaire. — Le service militaire étant un impôt obligatoire et personnel, il est juste que celui qui ne peut pas acquitter cet impôt en servant lui-même, paye une compensation en argent lorsqu'il n'est pas en état d'indigence notoire. Sont soumis au paiement de la taxe militaire les jeunes gens qui bénéficient d'une exemption totale ou partielle du service dans l'armée active par suite de dispense, d'ajournement, de classement dans les services auxiliaires, etc.

En sont exemptés : 1° les hommes envoyés en congé comme soutiens de famille ; 2° les hommes envoyés en congé pour cause de dispense et les hommes classés dans les services auxiliaires, lorsqu'ils sont reconnus remplir effectivement les devoirs de soutiens de famille ; 3° les hommes renvoyés dans leurs foyers, après un an de service, par suite de leur numéro de tirage ; 4° les jeunes gens qui se trouvent, eux et leurs ascendants du premier degré, dans un état d'indigence notoire.

Cette taxe se compose d'un droit fixe de 6 fr. et d'une taxe proportionnelle égale à trois fois le montant en principal de la cote personnelle et mobilière de l'assujetti (art. 35 modif. par L. 13 avril 1898, V. le texte de cette loi).

1243. — IX. Registre matricule. — Il est tenu par subdivision de région un registre matricule sur lequel sont portés tous les jeunes gens inscrits sur les listes de recrutement cantonal. Ce registre mentionne l'incorporation de chaque homme inscrit ou la position dans laquelle il est laissé et, successivement, tous les changements qui peuvent survenir dans sa situation jusqu'à sa libération définitive. Tout homme inscrit sur le registre matricule reçoit un livret individuel qu'il est tenu de représenter à toute réquisition des autorités militaire, judiciaire ou civile (art. 36).

## § 3. — Service militaire

1244. — I. Bases du service. — Tout Français reconnu propre au service militaire fait partie successivement : de l'armée active pendant trois ans ; de la réserve de l'armée active pendant dix ans ; de l'armée territoriale pendant six ans ; de la réserve de l'armée territoriale pendant six ans (art. 37 modif. par L. 19 juill. 1892).

Le service militaire est réglé par classe. L'armée active comprend, indépendamment des hommes qui ne proviennent pas des appels, tous les jeunes gens déclarés propres au service militaire et faisant partie des trois dernières classes appelées. La réserve de l'armée active comprend tous les hommes qui ont accompli le temps de service prescrit pour l'armée active. L'armée territoriale comprend tous les hommes qui ont accompli depuis moins de six ans le temps de service prescrit pour l'armée active et sa réserve. La réserve de l'armée territoriale comprend les hommes qui ont accompli le temps de service prescrit pour cette dernière armée (art. 38).

1245. — II. Service de l'armée active. — Le contingent à incorporer est formé par les jeunes gens inscrits dans la première partie des listes

du recrutement cantonal. Il est mis, à dater du 1er novembre, à la disposition du ministre de la guerre, qui en arrête la répartition (art. 42).

Sont affectés à l'*armée de mer :* 1° les hommes fournis par l'inscription maritime; 2° ceux qui ont contracté des engagements volontaires ou des rengagements pour les équipages de la flotte; 3° ceux qui, au moment des opérations de la revision, ont demandé à être affectés à ce service et y ont été reconnus aptes; 4° à défaut d'un nombre suffisant d'hommes provenant des trois sources précédentes, les hommes du contingent auxquels sont échus les numéros les moins élevés (art. 43).

1246. — *Inscription maritime.* — Créée par Colbert, l'inscription maritime est actuellement régie par la loi du 24 décembre 1896.

Tout homme de 18 à 50 ans qui se livre à la navigation ou à la pêche soit en mer, soit dans les fleuves et rivières jusqu'aux limites déterminées pour l'inscription maritime, est inscrit sur des registres matricules tenus par le commissariat de la marine. Le marin inscrit peut toujours obtenir sa radiation en déclarant qu'il renonce à la navigation et à la pêche.

Les inscrits maritimes sont assujettis au service militaire dans l'armée de mer de 18 à 50 ans. Toutefois, leur appel avant l'âge de 20 ans ne peut avoir lieu qu'en temps de guerre et en vertu d'un décret. La période obligatoire est de sept ans; elle se subdivise en une durée de service actif de cinq ans, et une durée de disponibilité de deux ans.

1247. — *Troupes coloniales.* — Pour les colonies autres que la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion, lesquelles se trouvent soumises au même régime militaire que la métropole, il est créé des troupes coloniales composées : 1° des contingents coloniaux ; 2° des hommes admis à s'engager ou à contracter un rengagement dans les dites troupes; 3° de ceux qui, au moment de la revision, ont demandé à entrer dans ces troupes et y ont été reconnus aptes; 4° à défaut d'un nombre suffisant d'hommes compris dans les catégories précédentes, des jeunes gens dont les numéros suivent immédiatement ceux des hommes affectés à l'armée de mer (art. 44 modif. par L. 30 juill. 1893).

Les troupes coloniales ont été rattachées au ministère de la guerre par la loi du 7 juillet 1900.

1248. — III. Service dans les réserves. — Le passage dans la réserve de l'armée active a lieu, en général, à l'expiration de la troisième année passée dans l'armée active ; toutefois, il peut être retardé pour les hommes ayant eu à subir un emprisonnement en vertu d'un jugement, si cette peine a eu pour effet d'empêcher l'accomplissement de tout ou partie des obligations d'activité (art. 41).

Les hommes de la réserve de l'armée active, de l'armée territoriale et de la réserve de l'armée territoriale sont tenus de rejoindre leur corps, en cas de mobilisation, de rappel de leur classe ordonné par décret et de convocation pour des manœuvres ou exercices. La réserve de l'armée territoriale n'est appelée à l'activité qu'en cas de guerre et à défaut de ressources suffisantes fournies par l'armée territoriale (art. 48).

Les hommes de la réserve de l'armée active sont assujettis, pendant leur temps de service dans ladite réserve, à prendre part à deux manœuvres,

chacune d'une durée de quatre semaines. Ceux de l'armée territoriale sont assujettis à une période d'exercice de deux semaines (art. 49).

### § 4. — Engagements et rengagements

1249. — I. Engagements volontaires. — Pour contracter un engagement volontaire, il faut être Français, ou naturalisé Français, être autorisé par les lois à servir dans l'armée française. Il faut, en outre, remplir diverses conditions prévues par l'article 59 de la loi du 15 juillet 1889 et par le décret du 28 septembre suivant. Ces conditions sont les suivantes : 1° avoir 16 ans accomplis pour l'armée de mer et 18 ans pour l'armée de terre, mais n'avoir pas dépassé 32 ans ; 2° avoir au moins la taille de $1^m,54$, si l'engagement est souscrit pour l'armée de terre ; 3° n'être ni marié, ni veuf avec enfants ; 4° n'avoir jamais été condamné pour vol, escroquerie, abus de confiance, attentat aux mœurs, etc., sauf le cas d'engagement pour l'infanterie légère d'Afrique ; 5° jouir de ses droits civils ; 6° être de bonnes vie et mœurs ; 7° être sain et robuste ; 8° être libre de toute obligation militaire. Si l'engagé a moins de 20 ans, il doit justifier du consentement de ses représentants légaux. La durée de l'engagement volontaire est de trois, quatre ou cinq ans (art. 59).

1250. — II. Engagements spéciaux. — Les jeunes gens qui sont reçus à l'École polytechnique, à l'École forestière ou à l'École centrale des arts et manufactures, sont tenus de contracter un engagement dont la durée est de trois ans pour les deux premières, et de quatre ans pour la dernière. Ces engagements sont contractés au moment de l'admission à l'École (art. 28).

Les jeunes gens nommés élèves de l'École du service de santé militaire, et les élèves militaires des écoles vétérinaires, souscrivent un engagement d'une durée de trois ans et s'obligent à servir pendant six années dans l'armée active, à partir de leur nomination au grade de médecin aide-major de 2e classe ou d'aide vétérinaire (art. 26).

1251. — III. Engagements pour la durée de la guerre. — En cas de guerre, tout Français ayant accompli le temps de service prescrit pour l'armée active, la réserve de ladite armée et l'armée territoriale, est admis à contracter dans un corps de son choix, un engagement pour la durée de la guerre. Cette faculté cesse pour les hommes de la réserve de l'armée territoriale, lorsque leur classe est rappelée à l'activité (art. 61).

1252. — IV. Contentieux des engagements. — Les engagements volontaires sont contractés devant les maires des chefs-lieux de canton.

Le décret du 28 septembre 1889 (art. 16), reproduisant des dispositions antérieures, porte que « l'engagé volontaire qui conteste la légalité ou la régularité de l'acte qui le lie au service militaire adresse sa réclamation au préfet du département où l'acte a été reçu. Les préfets transmettent les demandes en annulation d'actes d'engagements volontaires au ministre de la guerre qui statue, s'il y a lieu, ou *renvoie la contestation devant les tribunaux* ».

Ce texte n'indiquant pas s'il s'agit des tribunaux administratifs ou des tribunaux judiciaires, la Cour de cassation, par arrêt du 10 décembre 1878, a décidé que le contrat d'engagement est un contrat de droit civi rentrant dans la compétence des tribunaux judiciaires. Cette doctrine ne nous paraît pas acceptable. L'État, quand il reçoit l'acte d'engagement, intervient, non comme personne privée, mais comme puissance publique, en vertu d'un mode de recrutement qui est consacré par la loi. Le contrat qui se forme est un contrat administratif rentrant dans la compétence du Conseil d'État.

1253. — V. Rengagements. — Les sous-officiers sont admis à contracter, pour deux, trois ou cinq ans, des engagements renouvelables, jusqu'à une durée totale de 15 ans de service effectif. Ils peuvent être commissionnés, soit après 15 ans, soit après 10 ans de service et être alors maintenus sous les drapeaux jusqu'à l'âge de 47 ans. Les sous-officiers rengagés reçoivent divers avantages pécuniaires; après 15 ans de service, ils obtiennent une pension proportionnelle; à 25 ans de service, ils ont droit à la pension entière et, en outre, à certains emplois civils dont le traitement se cumule avec la pension (L. 18 mars 1889).

Les caporaux et brigadiers peuvent aussi contracter des engagements pour deux, trois ou cinq ans jusqu'à 15 ans de service effectif; mais les simples soldats ne sont admis à rengager que s'ils sont décorés, médaillés ou inscrits sur les listes d'aptitude pour le grade de caporal ou brigadier. Les uns et les autres ont droit à des avantages à peu près analogues à ceux qui sont accordés aux sous-officiers (L. 15 juill. 1889, art. 63).

## § 5. — Organisation de l'armée

1254. — I. Divisions territoriales. — La loi du 24 juillet 1873 a divisé le territoire continental de la France en 18 *régions* occupées chacune par un *corps d'armée*. L'Algérie forme une 19e région. Chaque région est divisée en *subdivisions* de région. Les chefs-lieux et l'étendue des diverses régions et subdivisions de région sont déterminés par décrets en la forme des règlements d'administration publique. Chacun des corps d'armée comprend deux divisions d'infanterie, une brigade de cavalerie, une brigade d'artillerie, un bataillon de génie, un escadron du train des équipages, ainsi que les états-majors et les divers autres services (art. 6).

Le corps d'armée est organisé d'une manière permanente en *divisions* et en *brigades*. Il est pourvu en tout temps du commandement et de tous les services administratifs et auxiliaires nécessaires pour entrer en campagne.

Des magasins d'approvisionnement et du matériel de toute nature nécessaires aux troupes en temps de guerre sont établis dans chaque région et subdivision de région, et, afin de rendre la mobilisation plus prompte, la loi prescrit de tenir le matériel roulant emmagasiné sur roues (L. 1873, art. 3, 4 et 9).

Le corps d'armée est la base de toute formation d'armée; en temps de

paix les corps d'armée sont indépendants les uns des autres; mais, en temps de guerre, on en réunit plusieurs pour former une ou plusieurs armées sous les ordres d'un *commandant en chef*.

1255. — II. Commandement. — Dans chaque région, le général de division *commandant le corps d'armée* a sous son commandement le territoire, les forces de l'armée active et territoriale, ainsi que tous les services et établissements militaires qui sont exclusivement affectés à ces forces (art. 14, § 1er).

En temps de paix, le commandant d'un corps d'armée ne peut conserver que pendant trois ans au plus son commandement, à moins qu'à l'expiration de ce délai il ne soit maintenu dans ses fonctions par un décret spécial rendu en conseil des ministres.

1256. — III. Mobilisation. — La mobilisation est le passage du pied de paix au pied de guerre des forces militaires du pays; elle doit s'effectuer sur place, dans la région où chaque corps se trouve, de manière à permettre aux troupes d'arriver sur le lieu de concentration complètement organisées et prêtes à agir.

L'ordre de mobilisation est adressé par le ministre de la guerre aux commandants de corps d'armée ; ceux-ci prescrivent aussitôt à chaque officier commandant le bureau de recrutement de subdivision de faire connaître immédiatement aux hommes de la disponibilité et de la réserve qu'ils aient à se rendre à leurs corps dans le délai fixé par l'ordre de départ. La loi du 24 juillet 1873 n'avait prévu que des ordres nominatifs de départ; afin de rendre la mobilisation plus rapide, la loi du 19 mars 1875, tout en conservant ce mode pour les cas particuliers où il pourrait être utile de s'en servir, a autorisé la mobilisation par voie d'affiches et de publications sur la voie publique.

A partir du jour où il a reçu l'ordre de mobilisation, le général commandant e corps d'armée est assisté dans son commandement par l'officier général qui doit le remplacer dans la région territoriale et qui est désigné d'avance par le ministre de la guerre. Cet officier général prend le commandement de la région, aussitôt après le départ du corps d'armée mobilisé. Il assure les approvisionnements du corps d'armée, lui expédie les hommes et le matériel; il organise en même temps les régiments de marche, les troupes de l'armée territoriale, les divers éléments destinés soit à la défense des places, soit aux armées de réserve.

En cas de mobilisation ou de guerre, les compagnies de chemins de fer doivent mettre à la disposition du ministre de la guerre tous les moyens nécessaires pour les mouvements et la concentration des troupes et du matériel de l'armée.

## § 6. — Gendarmerie nationale

1257. — I. Organisation. — La gendarmerie est une force instituée pour veiller à la sécurité publique et pour assurer le maintien de l'ordre et

l'exécution des lois. Son action s'exerce dans toute l'étendue du territoire de la France et des colonies. Elle est particulièrement destinée à la sûreté des campagnes et des voies de communication.

Elle est divisée en brigades dont les unes sont à pied, les autres à cheval. La gendarmerie de chaque arrondissement est commandée par un capitaine ou un lieutenant. La gendarmerie de chaque département est commandée par un chef d'escadron. Les légions composées de la gendarmerie de plusieurs départements sont commandées par un colonel ou un lieutenant-colonel.

1258. — II. Attributions. — La gendarmerie a des attributions nombreuses et se rattachant à différents services. Elle relève du ministère de la guerre, du ministère de l'intérieur et du ministère de la justice.

Chargée du maintien de l'ordre public, elle doit adresser au ministre de la guerre des rapports sur tous les événements extraordinaires susceptibles de le troubler. Mais c'est le ministre de l'intérieur qui prescrit les mesures ayant pour objet d'assurer la tranquillité publique, le maintien de l'ordre, en un mot tout ce qui concerne la police générale et la sûreté de l'État.

Les officiers de gendarmerie sont officiers de police judiciaire auxiliaires du procureur de la République et relèvent du ministre de la justice pour les fonctions qu'ils remplissent en cette qualité (L. 28 germ. an VI; D. 1er mars 1854; D. 24 juill. 1875).

## § 7. — État des officiers

1259. — I. Garantie du grade. — L'état des officiers de l'armée active est fixé par la loi du 19 mai 1834 qui a fait du grade une propriété dont l'officier ne peut être dépouillé que pour des motifs déterminés et en suivant les formes légales. Les causes qui peuvent seules faire encourir à l'officier la perte de son grade sont : 1° la démission acceptée par le chef de l'État ; 2° la perte de la qualité de Français prononcée par jugement; 3° la condamnation à une peine afflictive ou infamante; 4° la condamnation à une peine correctionnelle pour certains délits; 5° la condamnation à une peine correctionnelle d'emprisonnement avec fixation d'un domicile obligatoire et interdiction des droits civiques, civils et de famille ; 6° la destitution prononcée par jugement d'un conseil de guerre ; 7° pour l'officier en activité, l'absence illégale de son corps après trois mois, pour l'officier en activité, en disponibilité ou en non-activité, la résidence hors de France sans l'autorisation du chef de l'État, après quinze jours d'absence (L. 19 mai 1834, art. 1er; C. Just. mil., art. 201).

En dehors de ces cas limitativement indiqués, l'officier conserve toujours son titre et la propriété du grade qui lui a été régulièrement conféré et la décision qui révoquerait un officier pour toute autre cause serait susceptible d'être annulée par le Conseil d'État pour violation de la loi (C. d'Ét., 13 mars 1852). Mais cette règle pourrait présenter des inconvénients graves s'il n'était pas permis d'enlever à son poste un officier indigne ou

incapable; aussi la loi distingue-t-elle entre le grade et l'emploi, et, si le premier est à l'abri de toute atteinte, il n'en est pas de même du second qui demeure toujours à la disposition du gouvernement.

L'*ancienneté* fait partie de l'état des officiers. Les nominations aux différents grades se font au choix ou à l'ancienneté, dans les proportions déterminées par la loi. L'avancement au choix est discrétionnaire, mais à la charge de porter sur ceux qui remplissent les conditions requises; l'ancienneté confère un droit à celui qui a servi dans son grade pendant le temps fixé, lorsque son tour est arrivé (C. d'Ét., 10 déc. 1875).

1260. — II. Différentes positions de l'officier. — L'officier peut se trouver dans une des six positions ci-après : 1° *activité*, position de l'officier compris dans les cadres constitutifs de l'armée et pourvu d'un emploi, ou de l'officier hors cadres employé temporairement à un service spécial ou à une mission ; 2° *disponibilité*, position de l'officier général compris dans les cadres constitutifs, mais momentanément sans emploi; 3° *réserve*, position de l'officier général non compris dans les cadres constitutifs, atteint par la limite d'âge ou ne pouvant plus faire de service actif et ne demandant pas sa retraite; 4° *non-activité*, position de l'officier non compris dans les cadres constitutifs, et momentanément sans emploi; 5° *réforme*, position de l'officier définitivement sans emploi, ne pouvant plus rentrer dans les cadres constitutifs et n'ayant pas de droits à la retraite; 6° *retraite*, position de l'officier rendu à la vie civile avec une pension viagère.

## SECTION II. — **Les places de guerre.**

1261. — I. Classement et déclassement. — D'après la loi du 10 juillet 1791, le pouvoir législatif était seul compétent pour faire le classement ou le déclassement des places de guerre. Sous le premier Empire, le chef de l'État s'attribua le droit de procéder lui-même à cette double opération, et la loi du 17 juillet 1819 confirma cet état de choses. La loi du 10 juillet 1851 avait de nouveau réservé au législateur le pouvoir dont il s'agit; mais on considéra cette disposition comme abrogée par la constitution de 1852 qui conférait au président de la République le droit de déclarer la guerre. Le décret du 10 août 1853 opéra un classement nouveau des places fortes. Depuis 1871, il a paru préférable de revenir à la règle posée par le législateur de 1851 et c'est par des lois que les classements et déclassements sont opérés. On peut citer particulièrement la loi du 27 mars 1874 relative à la construction de nouveaux forts autour de Paris et la loi du 27 mai 1889 qui a classé de nouveaux ouvrages militaires tant en France qu'en Algérie.

1262. — II. Délimitation. — Le classement du domaine public militaire détermine la limite des terrains affectés à la défense, et l'instruction qui précède permet aux intéressés de fournir leurs observations. Aussi la jurisprudence admet que lorsqu'il est intervenu un décret pour délimiter les fortifications d'une place de guerre, ce décret a pour effet d'incor-

porer dans le domaine public les parcelles comprises au plan de délimitation, si d'ailleurs il n'a été l'objet d'aucun recours. Le propriétaire se trouve ainsi dépossédé; mais la question d'indemnité reste entière et demeure soumise à l'appréciation des tribunaux civils (C. d'Ét., 22 mars 1866 7 août 1891).

## § 1er. — Servitudes militaires

1263. — I. Servitudes autour des places fortes. — On entend par servitudes militaires certaines restrictions imposées à la propriété foncière dans l'intérêt de la défense du territoire national. La législation sur ce point découle de la loi du 10 juillet 1791 complétée par celle du 17 juillet 1819; elle a été complétée et coordonnée par le règlement d'administration publique du 10 août 1853 qui divise les places fortes en deux séries comprenant, la première, les places de guerre, et la seconde, les postes militaires. Les servitudes s'exercent sur les propriétés comprises dans les trois zones commençant toutes aux fortifications et s'étendant respectivement aux distances de 250 mètres, 487 mètres et 974 pour toutes les places fortes, sauf réduction de 584 mètres pour les postes militaires. A Paris, il n'existe qu'une zone de 250 mètres.

1264. — *Servitudes dans chaque zone.* — Dans la première zone, il ne peut être fait aucune construction de quelque nature qu'elle puisse être, à l'exception toutefois de clôtures en haies sèches ou en planches à claire-voie. Les haies vives et les plantations d'arbres ou d'arbustes formant haie sont interdites dans cette zone.

Dans la seconde zone, il faut distinguer, s'il s'agit d'une place de la première ou de la seconde série. Autour des places de la première série, on ne peut élever que des constructions en terre et en bois, et encore ces constructions ne sont-elles établies qu'à titre purement précaire : elles doivent être démolies sans indemnité à première réquisition de l'autorité militaire en cas de guerre; autour des places de la seconde série, il est permis d'élever des constructions, mais sous la condition de les démolir également quand la place sera déclarée en état de guerre.

Enfin, dans la troisième zone, il ne peut être fait aucun chemin, aucune levée ni chaussée, aucun exhaussement de terrain, aucune fouille, aucune construction, aucun dépôt de matériaux ou autres objets, sans que leur position et leur alignement aient été concertés avec les officiers du génie et qu'une décision ministérielle ou un décret en aient déterminé les conditions.

1265. — *Contentieux.* — L'établissement des servitudes militaires ne donne par lui-même droit à aucune indemnité (C. d'Ét., 5 fév. 1857); mais une indemnité est due toutes les fois qu'il y a expropriation.

Le conseil de préfecture est compétent pour prononcer sur les réclamations formées par les propriétaires intéressés contre l'application des limites légales aux zones des servitudes défensives. Les intéressés ont un

délai de 3 mois à dater de l'avis qui leur est donné par voie d'affiches ou autrement du dépôt à la mairie du plan de délimitation, pour se pourvoir devant le conseil contre l'application matérielle du bornage. C'est aussi le conseil de préfecture qui fixe l'indemnité à allouer au propriétaire en cas de suppression de plantations ou constructions par suite de l'établissement de servitudes autour des magasins à poudre militaires et qui détermine la zone de ces servitudes. Enfin le conseil de préfecture prononce les peines encourues pour contraventions constatées sur le domaine militaire. Les peines applicables sont celles des contraventions analogues en matière de grande voirie.

1266. — II. Travaux mixtes. — On appelle travaux mixtes les travaux d'intérêt général ou collectif exécutés dans la zone frontière et nécessitant, pour ce motif, un accord préalable entre l'autorité militaire et l'autorité civile. La législation sur la zone frontière et les travaux mixtes est comprise dans la loi du 7 avril 1851 et dans deux règlements des 16 août 1853 et 8 septembre 1878. Les limites de la zone frontière sont déterminées par décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique; elles peuvent être réduites par de simples décrets.

La nomenclature des travaux mixtes est donnée par l'article 3 du décret du 8 septembre 1878. Pour la zone frontière ordinaire, les travaux mixtes sont notamment ceux concernant les routes, les chemins de fer, les cours d'eau navigables ou flottables, les canaux, ponts, ports, havres, rades, phares, écluses, digues, dessèchements des lacs, défrichement des bois, etc., etc. Pour les terrains réservés de la zone frontière, la nomenclature est plus étendue; elle se complète encore davantage lorsqu'il s'agit de travaux à exécuter dans la zone myriamétrique, c'est-à-dire dans le rayon d'un myriamètre autour des enceintes fortifiées.

Les projets de ces travaux sont soumis à une commission mixte des travaux publics relevant du ministre de la guerre et composée de quatre conseillers d'État, de cinq membres militaires et de quatre membres appartenant à la marine et à l'ordre civil.

Les travaux de simple entretien et de réparation sont affranchis du contrôle militaire (C. d'Ét., 11 déc. 1896).

## § 2. — États divers des places de guerre

1267. — I. État de paix. — L'État de paix a lieu tant que la place n'est pas constituée en état de guerre ou en état de siège par un acte de l'autorité compétente ou par l'effet des circonstances dont nous parlerons plus loin. Dans l'état de paix, l'autorité civile et l'autorité militaire agissent chacune dans l'étendue de ses attributions propres et sans qu'il y ait subordination de l'une à l'égard de l'autre.

1268. — II. État de guerre. — C'est un état intermédiaire entre l'état de paix et l'état de siège; il est déclaré par une loi ou par un décret toutes les fois que les circonstances obligent à donner à la police militaire plus de force et d'action que pendant l'état de paix. Le décret du 24 décembre

1811 (art. 52) indique, en outre, certaines circonstances où l'état de guerre existe de plein droit : 1° en temps de guerre, lorsque la place ou le poste est en première ligne sur la côte, à moins de cinq journées de marche des places, camps ou positions occupés par l'ennemi ; 2° en tout temps, quand on fait des travaux qui ouvrent une place ou un poste situé sur la côte ou en première ligne ; 3° lorsque des rassemblements sont formés dans le rayon de cinq journées de marche, sans l'autorisation des magistrats.

Dans l'état de guerre, l'autorité civile doit agir *de concert* avec l'autorité militaire ; elle ne peut rendre aucune ordonnance de police sans l'avoir concertée avec l'autorité militaire, ni refuser de prendre les mesures que cette dernière autorité juge nécessaires à la sûreté de la place ou à la tranquillité publique.

1269. — III. ÉTAT DE SIÈGE. — L'état de siège peut exister dans deux situations ; il y a : 1° l'*état de siège proprement dit* qui ne s'applique qu'aux places fortes et a pour but de protéger la place contre les attaques armées de l'ennemi ou les trahisons soudoyées par lui ; 2° l'*état de siège politique* qui s'étend au pays tout entier, à des départements, à des arrondissements, à des villes ouvertes pour les protéger contre une attaque à main armée venant de l'ennemi du dehors ou des insurgés du dedans.

« L'état de siège ne peut être déclaré qu'en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée. Une loi seule peut déclarer l'état de siège. Cette loi désigne les communes, les arrondissements ou départements auxquels il s'applique. Elle fixe le temps de sa durée. A l'expiration de ce temps, l'état de siège cesse de plein droit, à moins qu'une nouvelle loi n'en prolonge les effets. En cas d'ajournement des Chambres, le président de la République peut déclarer l'état de siège de l'avis du conseil des ministres ; mais alors les Chambres se réunissent de plein droit deux jours après » (L. 3 avril 1878, art. 1er et 2). En cas de dissolution de la Chambre des députés, l'état de siège ne pourrait être déclaré, même provisoirement, par le chef de l'État que s'il y avait guerre étrangère et à *la condition* de convoquer les collèges électoraux et de réunir les Chambres dans le plus bref délai (art. 3).

Dans l'état de siège, l'autorité passe au commandant de la place qui l'exerce par lui-même ou en délègue une partie aux magistrats civils. L'état de siège n'a pas pour conséquence de soumettre les citoyens à une autorité discrétionnaire, mais seulement à certains pouvoirs exceptionnels définis par l'article 9 de loi du 9 août 1849.

La déclaration de l'état de siège est un acte de gouvernement ne donnant lieu par elle-même à aucun recours ; mais il n'en est pas de même dss actes ordonnés par les autorités chargées d'appliquer les mesures d'exécution. Les excès de pouvoir commis par les autorités peuvent être déférés aux tribunaux administratifs ou aux tribunaux judiciaires suivant la nature des droits auxquels il serait porté atteinte (Confl., 26 juill. 1873).

## SECTION III. — **Réquisitions militaires et autres dommages.**

### § 1er. — Réquisitions militaires

1270. — I. Exercice du droit de réquisition. — On appelle réquisitions les injonctions que peut faire l'autorité pour se procurer les choses nécessaires aux troupes. Le droit de réquisition est réglementé par la loi du 3 juillet 1877 et le décret du 2 août de la même année.

« En cas de mobilisation partielle ou totale de l'armée, ou de rassemblement de troupes, le ministre de la guerre détermine l'époque où commence, sur tout ou partie du territoire français, l'obligation de fournir les prestations nécessaires pour suppléer à l'insuffisance des moyens ordinaires d'approvisionnement de l'armée » (L. 3 juill. 1877, art. 1er).

« Toutes les prestations donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur, sauf dans les cas spécialement déterminés par l'article 15 de la présente loi » (art. 2).

Le droit de requérir appartient à l'autorité militaire, néanmoins les gouverneurs des places peuvent déléguer ce droit à certaines autorités civiles lorsqu'il s'agit de pourvoir aux approvisionnements nécessaires à la subsistance des habitants. Les réquisitions sont toujours formulées par écrit et signées. Elles mentionnent l'espèce et la quantité des prestations imposées, et, autant que possible, leur durée. Il est toujours délivré un reçu des prestations fournies (L. 1877, art. 3, et L. 3 mars 1890).

Le droit de réquisition peut être exercé « en tout temps et en tout lieu » pour les besoins de l'armée de mer (L. 17 juill. 1898). Le décret du 8 mai 1900, modifiant celui du 2 août 1877, détermine les attributions de l'autorité maritime, ou de toute autre autorité française déléguée par elle, en ce qui concerne le droit de requérir et l'exécution des réquisitions.

1271. — II. Exécution des réquisitions. — « Toute réquisition doit être adressée à la commune; elle est notifiée au maire. Toutefois, si aucun membre de la municipalité ne se trouve au siège de la commune, ou si une réquisition urgente est nécessaire sur un point éloigné du siège de la commune et qu'il soit impossible de la notifier régulièrement, la réquisition peut être adressée directement par l'autorité militaire aux habitants. Les réquisitions exercées sur une commune ne doivent porter que sur les ressources qui existent, sans pouvoir les absorber complètement » (art. 19).

1272. — III. Règlement des indemnités. — Lorsqu'il y a lieu de requérir des prestations pour les besoins de l'armée, le ministre de la guerre nomme, dans chaque département où peuvent être exercées des réquisitions, une commission chargée d'évaluer les indemnités à payer aux communes ou aux particuliers. Les commissions doivent comprendre des membres militaires et des membres civils, en assurant toutefois la majorité à l'élément civil.

Le maire de chaque commune où il a été exercé des réquisitions adresse dans le plus bref délai, à la commission, avec copie de l'ordre de réquisition, un état nominatif des personnes qui ont fourni des prestations, avec la mention des quantités livrées et des prix réclamés. L'autorité militaire fixe, sur la proposition de la commission, l'indemnité allouée à chaque intéressé. Dans les trois jours de la proposition de la commission, les décisions de l'autorité militaire sont adressées au maire qui les notifie, dans les 24 heures de la réception, à chacun des intéressés. Dans un délai de quinze jours, ceux-ci doivent faire connaître au maire s'ils acceptent ou refusent l'allocation. Faute par eux d'avoir fait connaître leur refus dans ce délai, les allocations sont considérées comme définitives. Le refus doit être motivé et indiquer la somme réclamée. Le maire saisit alors le juge de paix du canton qui appelle devant lui les réclamants et les représentants de l'autorité militaire. En cas de non-conciliation, le juge de paix prononce; il statue en dernier ressort jusqu'à une valeur de 200 francs inclusivement, et en premier ressort jusqu'à celle de 1,500 francs. Au-dessus de ce chiffre, l'affaire est portée devant le tribunal. Dans tous les cas, le jugement est rendu comme en matière sommaire.

Le maire dresse l'état des allocations devenues définitives. Le montant de cet état est mandaté collectivement au nom de la commune par les soins de l'intendance. Le mandat est payé comptant; toutefois, en temps de guerre, le paiement peut être fait en bons du Trésor portant intérêt à 5 0/0. Sur ce versement, le maire mandate et le receveur municipal paie la somme revenant à chaque indemnitaire.

1273. — IV. Dispositions relatives aux chevaux, mulets et voitures. — La loi du 24 juillet 1873 (art. 5) prescrit qu'il sera fait, chaque année, un recensement général des chevaux, mulets et voitures susceptibles d'être utilisés pour les besoins de l'armée et que ces moyens de transport seront répartis d'avance dans chaque corps d'armée et inscrits sur un registre spécial. Le règlement d'administration publique rendu le 2 août 1877 pour l'exécution de cette dernière loi détermine les règles concernant : 1° le recensement des chevaux, juments, mulets ou mules, ainsi que des voitures non suspendues, suspendues, mixtes ou autres, qui ne sont pas exclusivement affectées au transport des personnes; 2° le classement, par des commissions mixtes, tant des chevaux et mulets que des voitures attelées; 3° le mode de réquisition spécial des chevaux et voitures classés.

1274. — V. Occupation de terrains. — Pour l'exécution des grandes manœuvres, il a été nécessaire de permettre l'occupation des propriétés privées, sauf l'allocation d'indemnités pour les dommages qui seraient causés. Trois semaines au moins avant les manœuvres, les généraux commandants des régions avertissent les préfets des départements intéressés de l'époque et de la durée des manœuvres, et leur font connaître les localités qui pourront être occupées ou traversées. Le préfet en informe les maires qui doivent immédiatement porter le fait à la connaissance des habitants par voie de publications et affiches.

La loi du 7 avril 1901 autorise également l'autorité militaire, pour

l'exécution des exercices de tir, à occuper momentanément des propriétés privées ou à en interdire l'accès pendant les tirs, à l'exception toutefois des habitations et des bâtiments, cours et jardins y attenant.

Les indemnités qui peuvent être dues en cas de dommages causés par le passage ou le stationnement des troupes ainsi que par l'occupation de terrains pour les exercices de tir, doivent être réclamées par les intéressés, à la mairie, dans les trois jours qui suivront le passage ou le départ des troupes. Une commission attachée à chaque corps d'armée ou fraction de corps d'armée opérant isolément, procède à l'évaluation des dommages. Cette commission est composée d'un fonctionnaire de l'intendance président, d'un officier du génie, d'un officier de gendarmerie, nommés par le général commandant, et d'un membre civil nommé par le préfet. Si l'évaluation de la commission est acceptée, l'indemnité est fixée sur-le-champ ; en cas de désaccord, la contestation est jugée suivant les formes indiquées plus haut, en cas de réquisition (n° 1272).

### § 2. — Dommages causés par la guerre

1275. — I. Dommages causés dans le rayon des places fortes. — Aux termes de l'article 38 de la loi du 10 juillet 1791, lorsqu'une place ou un poste est en *état de guerre*, une indemnité est due pour les dommages résultant de l'exécution des mesures de défense, telles que démolitions de constructions ou de clôtures, inondations, occupations de terrains. Ainsi, en principe, l'État est tenu de réparer les dommages causés par les mesures de défense prises pendant l'état de guerre ; mais cette règle doit être restreinte aux mesures spéciales prévues par le législateur, c'est-à-dire aux *mesures préventives de défense ;* elle ne saurait être étendue aux mesures qui s'imposent comme une nécessité immédiate de la lutte et qui constituent des *faits de guerre* proprement dits. La jurisprudence du Conseil d'État et celle du Tribunal des conflits se sont nettement affirmées en ce sens (Confl., 15 mars 1893 ; C. d'Ét., 23 mai 1873).

La loi du 10 juillet 1791 ne contient aucune disposition relative aux dommages causés pendant l'*état de siège*. Faut-il en conclure qu'il n'y aura lieu dans aucun cas à indemnité ? On l'a soutenu en se fondant sur l'article 39, § 1er, du décret du 10 août 1853 qui le décide formellement ; mais il faut remarquer que le décret de 1853, rendu en exécution de l'article 8 de la loi du 10 juillet 1851, dans le seul but de coordonner les dispositions concernant les servitudes imposés à la propriété autour des fortifications, n'a pas pu avoir pour effet de modifier la législation antérieure. Or, si la loi de 1791 reconnaît le droit à indemnité pour les mesures préventives de défense prises dans l'état de guerre, il ne doit pas en être autrement de l'état de siège. Il est vrai qu'alors les mesures seront prises sous le coup d'une impérieuse nécessité, ce qui leur imprimera, en général, le caractère de faits de guerre et exclura tout droit à indemnité ; mais des exceptions peuvent se présenter, et, par exemple, l'occupation d'un immeuble pour l'installation d'un service public sera considérée comme une mesure préventive de défense (C. d'Ét., 30 avril 1875).

1276. — II. Dommages causés hors du rayon des places fortes. — Dans le silence des textes, la question s'est posée de savoir si la guerre doit être considérée comme un de ces faits de force majeure qui ne peuvent engager la responsabilité de l'État. Au nom de la solidarité qui unit tous les habitants du territoire, on a soutenu que, la guerre étant faite pour la défense commune, les charges qui en résultent doivent être supportées par tous. En 1871, une proposition de loi émanant de l'initiative parlementaire tendait à indemniser, sur les fonds du Trésor, les départements envahis; M. Thiers s'éleva avec énergie contre cette proposition et la fit rejeter : « L'État, dit-il, n'indemnise jamais des hasards de la guerre, mais seulement des dommages volontaires, intentionnels, réfléchis dont il est l'auteur ». L'État est venu au secours des départements qui avaient souffert de l'invasion; toutefois, pour bien marquer sa pensée, le législateur a déclaré qu'il ne s'agissait pas d'une « indemnité », mais d'un « dédommagement » accordé à titre gracieux (LL. 6 sept. 1871 et 7 avril 1873).

Pour qu'il y ait *fait de guerre*, il faut que l'acte dommageable ait été accompli sous la pression d'une nécessité impérieuse et immédiate, d'une contrainte imposée, non seulement aux citoyens, mais encore aux autorités. D'après la jurisprudence, on doit considérer comme ayant le caractère de faits de guerre : 1° tous les dommages causés par l'ennemi, à quelque époque que ce soit, destructions, réquisitions de denrées ou autres, contributions, etc.; 2° tous les dommages causés par la lutte armée, sans distinguer s'ils proviennent de l'ennemi ou de l'armée nationale, s'ils sont causés à des immeubles ou à des objets mobiliers; 3° les dommages causés par les troupes qui manœuvrent ou campent sur le théâtre des opérations militaires, tels que l'abatage d'arbres, l'établissement de meurtrières dans les murs, etc.

1277. — III. Fixation des indemnités. — Aux termes de la loi du 17 juillet 1819 (art. 15) les indemnités qui peuvent être dues à raison de mesures préventives de défense dans les places fortes « sont fixées dans les formes prescrites par la loi du 8 mars 1810 et préalablement acquittées ». La jurisprudence admet que, dans ce cas, la loi de 1810 s'applique toujours dans ses termes et sans tenir compte des modifications apportées par les lois de 1833 et de 1841. Il en résulte qu'il appartient alors aux tribunaux judiciaires de fixer les indemnités. La loi de 1819 ne visant que les places fortes, on aurait pu soutenir que la compétence administrative, qui était consacrée antérieurement à cette loi, subsiste pour les occupations et destructions opérées loin des places fortes; mais la jurisprudence, affirmant sa tendance de réserver au pouvoir judiciaire les questions intéressant la propriété immobilière, a décidé que, même dans ce cas, les tribunaux judiciaires étaient compétents pour le règlement des indemnités (C. d'Ét., 1er fév. 1873).

---

## SECTION IV. — **Prises maritimes.**

1278. — I. Définition. — On appelle *prise maritime* la capture, opérée en mer par une puissance belligérante, de navires appartenant aux sujets de la puissance ennemie. Il est admis par toutes les nations civilisées que, dans les guerres terrestres, la propriété privée doit être respectée, sauf le cas où la nécessité de faire subsister une armée en pays ennemi oblige à réclamer des prestations individuelles ; mais le même principe n'a jamais été consacré dans les guerres maritimes.

Le droit de prise a été longtemps exercé, non seulement par les navires de guerre belligérants, mais encore par des navires armés en *course* pour le compte de particuliers dits corsaires, munis à cet effet de *lettres de marque* ou autorisations de leur gouvernement. Le Congrès réuni à Paris après la guerre de Crimée arrêta, le 16 avril 1856, une déclaration qui abolit la course pour l'avenir. La plupart des nations européennes et américaines ont adhéré à cette déclaration.

1279. — II. Jugement des prises. — Les prises maritimes ne deviennent pas de plein droit la propriété du capteur ; elles peuvent, en effet, se compliquer d'intérêts graves et de circonstances particulières dont il y a lieu de faire un examen préalable. Aussi les nations civilisées ont-elles admis le principe du jugement des prises avant leur attribution.

1280. — *Juridiction compétente.* — Sous l'ancien régime, les amirautés étaient compétentes pour statuer sur tout ce qui concernait les prises. Les tribunaux de commerce, ayant succédé aux attributions des amirautés, furent appelés, par la loi du 14 février 1793, à exercer le même pouvoir. La loi du 18 brumaire an II transporta au conseil exécutif provisoire le droit de statuer par voie administrative sur la validité des prises ; mais la liquidation et la répartition continuèrent à être faites par les tribunaux de commerce. Sous le Consulat, un arrêté du 6 germinal an VIII créa le *conseil des prises* pour statuer sur la validité des prises et chargea l'administration de la marine d'en opérer la liquidation et la répartition. Cette juridiction fut supprimée en 1814 ; elle a été rétablie en 1854, 1859 et 1870. A ces diverses époques, le conseil des prises a été composé d'un conseiller d'État, président ; de six membres, dont deux pris parmi les maîtres des requêtes au Conseil d'État, et d'un commissaire du gouvernement.

1281. — *Appel au Conseil d'État.* — Le conseil des prises avait paru d'abord constituer une juridiction administrative spéciale. Sous le premier Empire, les appels formés contre les décisions de ce conseil étaient instruits par la commission du contentieux et jugés dans la même forme que les affaires contentieuses. En 1831, à la suite des modifications introduites dans la procédure et dans la composition du Conseil d'État statuant en matière contentieuse, la question se posa de savoir en quelle forme devaient être jugées les affaires de prises. Une ordonnance du 9 septembre 1831 résolut la difficulté en décidant que le jugement des prises étant

souvent subordonné à des considérations diplomatiques qui ne peuvent devenir l'objet d'une discussion publique, le Conseil d'État continuerait à statuer sur la validité des prises suivant les formes établies par les règlements antérieurs. Le jugement des prises a donc un caractère diplomatique et gouvernemental à raison duquel il doit être statué sur l'appel des décisions du conseil des prises, non par le Conseil d'État au contentieux, mais par l'assemblée générale du Conseil d'État, sur le rapport de la section administrative compétente et dans les formes usitées pour les affaires non contentieuses.

L'appel au Conseil d'État est formé, soit par le commissaire du gouvernement, soit par les parties intéressées; mais, à raison du caractère spécial du recours, il n'y a pas lieu d'invoquer la chose jugée et l'appel fait par une partie profite aux autres (D. C. d'Ét., 7 août 1875).

Le délai d'appel est de trois mois; il court, pour les intéressés, du jour où la décision du conseil des prises leur a été notifiée, et, pour le gouvernement, du jour où la décision est rendue. La requête en appel doit être présentée par le ministère d'un avocat au Conseil quand elle émane des parties privées.

1282. — III. Répartition des prises. — Lorsque la prise a été jugée légitime, il y a lieu d'en opérer la liquidation et le partage. L'usage s'est établi de faire vendre judiciairement les objets déclarés de bonne prise et d'en répartir le prix entre les intéressés. C'est l'administration de la marine qui est chargée d'effectuer cette répartition, tant entre la caisse des invalides de la marine qu'entre les équipages capteurs, d'après les règles établies par l'arrêté du 9 ventôse an IX, auquel il nous suffira de renvoyer.

---

# TITRE II

## Les services publics d'ordre matériel.

---

### CHAPITRE PREMIER

#### L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE

---

1283. — Restrictions diverses au droit de propriété. — La propriété privée est soumise, dans un but d'utilité publique, à des restrictions assez nombreuses. La plus grave va jusqu'à imposer au propriétaire l'obligation de céder sa propriété suivant certaines règles qui forment la matière de l'*Expropriation pour cause d'utilité publique*. Les autres consistent seulement dans l'obligation pour le propriétaire de subir sur sa propriété l'exercice de différentes servitudes établies par la loi elle-même et désignées sous la dénomination de *Servitudes légales d'utilité publique*.

L'expropriation donne toujours droit à indemnité ; en est-il de même de l'établissement des servitudes d'utilité publique? En combinant quelques lois spéciales sur la matière avec le droit commun, on peut établir la distinction suivante :

S'agit-il d'une servitude *positive*, qui oblige le propriétaire du fonds servant à souffrir l'exercice d'actes qui diminuent sa jouissance, comme l'établissement d'un chemin de halage le long d'une rivière nouvellement déclarée navigable (D. 22 janv. 1808, art. 3), ou l'occupation de terrains pour y prendre des matériaux ou y établir des chantiers (L. 16 sept. 1807, art. 55, et L. 29 déc. 1892), une indemnité est due au propriétaire.

S'agit-il, au contraire, d'une servitude purement *négative* qui empêche le propriétaire d'avoir le libre usage de son fonds, telle que la prohibition de construire dans le rayon des places de guerre, de creuser des carrières près des routes ou chemins de fer, etc., il n'est dû aucune indemnité. D'une part, en effet, il n'existe pas de texte; d'autre part, il n'est pas certain que ces servitudes causent un dommage au propriétaire, puisque celui-ci n'aurait peut-être jamais usé de la faculté qui lui est interdite.

## SECTION PREMIÈRE. — **Notions préliminaires.**

**1284.** — I. Historique. — L'expropriation pour cause d'utilité publique était connue, dans notre ancienne législation, sous le nom de *Retrait d'utilité publique*, et plusieurs édits des rois de France montrent qu'il en fut fait un fréquent usage. Mais elle s'opérait sous le bon plaisir du prince. L'acte du souverain, qui ordonnait l'exécution des travaux, autorisait les entrepreneurs à s'emparer des terrains nécessaires. Les indemnités étaient réglées par les intendants, sans que les propriétaires pussent en obtenir le paiement avant leur dépossession ; souvent même elles n'étaient pas payées.

L'Assemblée constituante posa, dans l'article 17 de la *Déclaration des droits*, le principe qui, depuis, sert de base et de limite à l'expropriation : « La propriété étant inviolable et sacrée, nul ne peut en être privé si ce n'est lorsque la nécessité publique légalement constatée l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. »

Ce principe fondamental a été reproduit par le Code civil qui, dans son article 545, substitue aux mots « *nécessité* publique » les mots « *utilité* publique » plus larges et répondant mieux aux divers besoins sociaux. L'Assemblée constituante confia aux corps administratifs eux-mêmes le soin de régler les indemnités (L. 7-11 sept. 1790). La loi du 28 pluviôse an VIII (art. 4) transporta cette attribution au conseil de préfecture, et celle du 16 septembre 1807 (tit. XI) traça la forme des expertises devant précéder la décision du conseil. Ces lois ayant gardé le silence sur le point de savoir par qui serait déclarée l'utilité publique, on en conclut que l'intervention d'un arrêté préfectoral serait suffisante. Toute la procédure était donc administrative.

La facilité avec laquelle les propriétaires étaient dépossédés souleva de vives plaintes qui parvinrent jusqu'au chef de l'État. Napoleon Ier, dans une note célèbre datée de Schœnbrünn, traça lui-même le plan d'une loi sur l'expropriation. Les idées émises par cette note servirent de base à la loi du 8 mars 1810 qui, tout en réservant au chef de l'État le pouvoir de déclarer l'autorité publique, confiait à l'autorité judiciaire le soin de prononcer la dépossession et de fixer les indemnités.

On s'aperçut bientôt que le mode de fixation des indemnités par le tribunal entraînait des lenteurs peu compatibles avec le besoin de la prompte exécution des travaux publics. Une première modification fut apportée à la loi de 1810, en ce qui concerne les travaux de fortifications, par la loi du 30 mars 1831 qui est encore en vigueur. Une refonte complète de la législation fut opérée par la loi du 7 juillet 1833. Les réformes accomplies par cette loi consistaient principalement à exiger l'intervention du législateur pour l'autorisation des grands travaux publics, à rendre la procédure de l'expropriation plus rapide et à substituer aux tribunaux civils, pour le règlement des indemnités, un jury spécial composé de propriétaires, agissant sous la direction d'un membre du tribunal. On avait

pensé que des propriétaires, qui tous les jours réalisent des ventes, des achats, des échanges, seraient éminemment aptes à jouer le rôle d'experts.

Les faits ne répondirent pas complètement aux espérances des auteurs de la loi, et l'on vit des jurys accorder des indemnités supérieures aux demandes des expropriés. Il parut utile de procéder à un nouveau remaniement de la législation. La loi du 3 mai 1841, qui est actuellement en vigueur, reproduit, sauf quelques modifications, la loi de 1833 et étend à des travaux purement civils le principe de la déclaration d'urgence.

1285. — II. Qui peut exproprier. ? — Le droit d'expropriation ne peut être exercé que par les personnes auxquelles il a été formellement conféré par une disposition législative.

La loi de 1841 ne reconnaît ce droit qu'à l'Etat, aux départements et aux communes ou aux concessionnaires subrogés aux droits et aux obligations de ces diverses personnes morales. Les établissements publics ne pourraient pas être admis à exproprier en leur propre nom ; ils devraient user de l'intermédiaire de l'État, du département ou de la commune.

Quelques lois postérieures ont, dans un intérêt agricole ou industriel, concédé le droit d'expropriation à certaines associations. Ainsi, aux termes de la loi 10 juin 1854, les associations syndicales formées en vue d'exécuter des travaux de drainage peuvent être autorisées à exproprier les terrains nécessaires à leurs opérations. Cette règle a été étendue par la loi du 21 juin 1865 (art. 18) à toutes les associations syndicales constituées pour des travaux d'utilité collective, lorsqu'elles sont autorisées par arrêté préfectoral. Le droit d'expropriation a même été concédé à des particuliers lorsque, à l'intérêt privé, se joint un grand intérêt public ; la loi du 27 juillet 1880 (art. 44) permet aux concessionnaires de mines d'exproprier les terrains nécessaires pour l'établissement de canaux, routes, chemins de fer, etc., destinés à l'exploitation de la mine.

1286. — III. Choses susceptibles d'expropriation. — Il semblerait résulter des termes généraux de l'article 545, C. civ., que l'expropriation pour cause d'utilité publique peut s'appliquer à toutes les choses susceptibles de propriété privée (1), et par suite, aux meubles aussi bien qu'aux immeubles. En fait cependant, les lois sur l'expropriation ne prévoient que la dépossession des biens immeubles, et le motif en est que l'administration pourra généralement se procurer des objets mobiliers de même nature que ceux que le propriétaire refuserait de céder. Toutefois, il peut se présenter des cas dans lesquels l'intérêt public exige que l'administration s'empare de certains biens mobiliers ; pour ces cas spéciaux, diverses

(1) On décide communément que les lois de l'expropriation ne s'appliquent pas lorsqu'il s'agit de faire entrer des biens du domaine public national dans le domaine public départemental ou communal, ou réciproquement, parce qu'alors il y a, dit-on, un simple changement d'affectation d'un domaine public à un autre domaine public, et non une aliénation proprement dite (Cass., 3 mars 1862 et 29 octobre 1900). Au fond cependant, il y a une aliénation véritable, puisque le jour où la portion de domaine public ainsi transférée viendra à être déclassée, elle tombera dans le domaine privé de la personne morale au profit de laquelle le changement d'affectation a eu lieu.

lois ont autorisé de véritables expropriations soumises à des règles particulières. Il en est ainsi notamment pour les réquisitions militaires.

L'expropriation du sous-sol ou tréfonds peut-elle avoir lieu indépendamment de celle de la superficie? La question s'est posée à propos du percement de tunnels par les compagnies concessionnaires de chemins de fer. Le tribunal de la Seine et la Cour de Paris avaient jugé que, d'après l'article 552, C. civ., le sol et le sous-sol ne formant qu'une propriété unique, l'expropriation de l'un devait entraîner l'expropriation de l'autre. Mais la Cour de cassation, se fondant sur ce que, nonobstant cette disposition, l'article 553 permet à un tiers d'acquérir, même par voie de prescription, la propriété d'un souterrain sous le bâtiment d'autrui, a décidé que rien ne s'opposait à ce que l'acquisition d'un souterrain fût faite par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique (Cass., 1er avril 1866).

## SECTION II. — **Formalités préalables à l'expropriation.**

### § 1er. — Déclaration d'utilité publique

1287. — I. Enquête préalable. — La déclaration d'utilité publique doit être précédée d'une enquête dont les formes sont tracées par les ordonnances royales des 18 février 1834 et 15 février 1835 pour les travaux de l'État et des départements, et par l'ordonnance du 23 août 1835 pour les travaux communaux.

1288. — *Travaux de l'État et des départements.* — L'enquête s'ouvre sur un avant-projet faisant connaître le tracé général de la ligne des travaux, les dispositions principales des ouvrages les plus importants, et l'appréciation sommaire des dépenses.

Il est formé au chef-lieu de chacun des départements que la ligne des travaux doit traverser, une *commission* de neuf membres au moins et de treize au plus, pris parmi les principaux propriétaires de terre, de bois, de mines, les négociants, les armateurs et les chefs d'établissements industriels. Les membres et le président de cette commission sont désignés par le préfet. Des registres, destinés à recevoir les observations auxquelles peut donner lieu l'entreprise projetée, sont ouverts pendant un mois au moins et quatre mois au plus, au chef-lieu de chacun des départements et des arrondissements que la ligne des travaux doit traverser. La durée de l'enquête est déterminée par l'administration supérieure et annoncée par affiches.

A l'expiration du délai fixé, la commission se réunit; elle examine les déclarations, entend les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines employés dans le département, et, après avoir recueilli auprès de toutes les personnes qu'elle jugerait utile de consulter les renseignements dont elle a besoin, elle donne un *avis motivé* tant sur l'utilité de l'entreprise que sur les diverses questions posées par l'administration. Ces opérations

dont il est dressé procès-verbal doivent être terminées dans le délai d'un mois.

Le président de la commission transmet ce procès-verbal avec les registres et toutes les autres pièces au préfet qui l'adresse, dans les quinze jours suivants, à l'administration supérieure avec son avis et l'avis des chambres de commerce.

Les dispositions qui précèdent subissent quelques modifications au cas où la ligne des travaux n'excède pas les limites de l'arrondissement. Le délai de l'ouverture des registres et du dépôt des pièces est alors fixé au plus à un mois et demi, et au moins à vingt jours. La commission d'enquête se réunit au chef-lieu de l'arrondissement et le nombre de ses membres varie de cinq à sept.

1289. *Travaux communaux.* — Pour les travaux *intéressant exclusivement une seule commune*, l'enquête s'ouvre sur un projet faisant connaître le but de l'entreprise, le tracé des travaux, etc. Ce projet est déposé à la mairie pendant quinze jours; à l'expiration de ce délai, un commissaire désigné par le préfet reçoit à la mairie, pendant trois jours consécutifs, les déclarations des habitants sur l'utilité publique des travaux projetés. Après avoir clos le registre de ces déclarations, le commissaire le transmet au maire avec son avis motivé et les autres pièces de l'enquête. S'il existe des déclarations contraires au projet ou si l'avis du commissaire lui est opposé, le conseil municipal est appelé à donner son avis motivé qui doit être transmis avec les autres pièces au préfet. Celui-ci, après avoir pris, s'il y a lieu, l'avis des chambres de commerce, envoie le tout avec son avis motivé au ministre de l'intérieur. Lorsque les travaux *n'intéressent pas exclusivement la commune*, l'enquête a lieu conformément à l'ordonnance du 18 février 1834.

1290. — II. Acte déclaratif de l'utilité publique. — La compétence à l'effet de déclarer l'utilité publique diffère suivant qu'il s'agit de travaux de l'État ou de travaux intéressant les départements ou communes.

1291. — *Travaux de l'État.* — Les lois de 1833 et de 1841 avaient partagé la compétence à cet égard entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Une loi était nécessaire pour tous les grands travaux publics, un acte du pouvoir exécutif suffisait pour les travaux de moindre importance. Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 conféra au pouvoir exécutif le droit d'ordonner ou d'autoriser par décret rendu en Conseil d'État tous les travaux sauf la nécessité d'une loi, préalablement à l'exécution, lorsque les travaux engageraient les finances de l'État. La loi du 27 juillet 1870 est revenue à peu près au système de la loi de 1841. — « Tous grands travaux publics, routes nationales, canaux, chemins de fer, canalisation des rivières, bassins et docks, entrepris par l'État ou par compagnies particulières avec ou sans péage, avec ou sans subsides du Trésor, avec ou sans aliénation du domaine public, ne pourront être autorisés que par une *loi* rendue après une enquête administrative. Un *décret*, rendu en la forme des règlements d'administration publique et également précédé d'une enquête, pourra autoriser l'exécution des canaux et chemins de fer d'embranchement de moins de 20 kilomètres de longueur, des lacunes et rec-

tifications de routes nationales, des ponts et de tous autres travaux de moindre importance. En aucun cas, les travaux dont la dépense doit être supportée en tout ou en partie par le Trésor ne pourront être mis à exécution qu'en vertu de la loi qui crée les voies ou moyens ou d'un crédit préalablement inscrit à un chapitre du budget » (L. 27. juill. 1870, art. 1er).

1292. — *Travaux départementaux et communaux.* — L'article 2 de la loi du 27 juillet 1870 ajoute qu'il « n'est rien innové, quant à présent, en ce qui touche l'autorisation et la déclaration d'utilité publique des travaux publics à la charge des départements et communes ». Or, le sénatus-consulte de 1852 n'a pas eu pour effet de modifier les formes dans lesquelles le pouvoir exécutif autorisait les travaux départementaux et communaux d'après la loi de 1841. La jurisprudence en conclut que la déclaration d'utlité publique de ces travaux a lieu par décret simple (C. d'Ét., 20 avril 1898).

Toutefois, il existe des règles spéciales relatives à certains travaux. Ainsi, aux termes de la loi du 11 juin 1880, l'utilité publique est déclarée, pour les chemins de fer d'intérêt local, par une *loi*, et pour les tramways, par *décret* en Conseil d'État (art. 2 et 29).

L'utilité publique est déclarée par le conseil général pour les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun et par la commission départementale pour les chemins vicinaux ordinaires et les chemins ruraux (L. 10 août 1871, art. 44 et 86 ; L. 20 août 1881, art. 4).

1293. — *Recours contre la déclaration d'utilité publique.* — La déclaration d'utilité publique est un acte d'administration discrétionnaire. Elle ne peut être l'objet d'aucun recours lorsqu'elle a été prononcée par une loi. Dans les autres cas, elle peut être attaquée par la voie du recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État, pour inobservation des formes prescrites par la loi, par exemple si elle a été rendue par décret sans enquête préalable ou après une enquête irrégulière (C. d'Ét., 1er avril 1892), ou sans avis du Conseil d'État, dans un des cas où cet avis est nécessaire. L'enquête elle-même, n'étant qu'une mesure d'instruction, ne serait pas susceptible de recours par la voie contentieuse (C. d'Ét., 23 mars 1898).

1294. — *Péremption de l'acte déclaratif.* — Lorsque l'acte déclaratif d'utilité publique ne porte pas l'indication des délais dans lesquels doivent être effectuées les expropriations, l'administration reste seule maîtresse de choisir le moment où il lui plaira de réaliser ses projets. Mais pour ne pas laisser trop longtemps les propriétaires dans un état d'incertitude préjudiciable à leurs intérêts, il est d'usage aujourd'hui d'insérer dans les actes de déclaration d'utilité publique, notamment pour les travaux des villes, une clause portant péremption de la déclaration d'utilité publique, à défaut d'exécution dans un délai déterminé, cinq ans, par exemple, ou même moins suivant les circonstances.

## § 2. — Désignation des terrains a exproprier

1295. — I. Deuxième enquête. — La loi ou le décret qui déclare l'utilité publique peut désigner d'une manière définitive les propriétés particulières sur lesquelles les travaux doivent être exécutés ; mais il arrive souvent que l'acte déclaratif, se plaçant à un point de vue général, indique seulement les points extrêmes avec quelques points intermédiaires principaux. Dans ce cas, la désignation des propriétés particulières soumises à l'expropriation est faite par arrêté préfectoral (L. 1841, art. 2, § 2). Puis il est procédé à une nouvelle enquête portant seulement sur le point de savoir s'il n'y aurait pas lieu d'apporter des modifications de détail au tracé projeté. Cette enquête comprend plusieurs opérations que nous allons indiquer.

1296. — *Publication des plans parcellaires; réclamations des intéressés.* — « Les ingénieurs ou autres gens de l'art, chargés de l'exécution des travaux, lèvent, pour la partie qui s'étend sur chaque commune, le plan parcellaire des terrains ou des édifices dont la cession leur paraît nécessaire » (L. 1841, art. 4). — « Le plan desdites propriétés particulières, indicatif des noms de chaque propriétaire, tels qu'ils sont inscrits sur la matrice des rôles, reste déposé pendant huit jours à la mairie de la commune où les propriétés sont situées, afin que chacun puisse en prendre connaissance » (art. 5). — « Le délai fixé à l'article précédent ne court qu'à dater de l'avertissement (1), qui est donné collectivement aux parties intéressées, de prendre communication du plan déposé à la mairie. Cet avertissement est publié à son de trompe ou de caisse dans la commune et affiché tant à la principale porte de l'église du lieu qu'à celle de la maison commune. Il est, en outre, inséré dans l'un des journaux publiés dans l'arrondissement (2), ou, s'il n'en existe aucun, dans l'un des journaux du département » (art. 6). — Le maire certifie ces publications et affiches; il mentionne sur un procès-verbal qu'il ouvre à cet effet, et que les parties qui comparaissent sont requises de signer, les déclarations qui lui ont été faites verbalement, et y annexe celles qui lui sont transmises par écrit » (art. 7).

1297. — *Commission d'enquête; ses opérations.* — « A l'expiration du délai de huitaine prescrit par l'article 5, une commission se réunit au chef-lieu de la sous-préfecture. Cette commission, présidée par le sous-préfet de l'arrondissement, est composée de quatre membres du conseil général du département ou du conseil de l'arrondissement désignés par le préfet, du maire de la commune où les propriétés sont situées, et de l'un des ingé-

(1) Le délai est de 8 jours francs; par conséquent, le jour de l'avertissement n'est pas compris dans le délai, et le huitième jour n'expire qu'à minuit (Cass., 20 fév. 1884).

(2) L'insertion dans l'un des journaux du *département* est toujours suffisante. La loi de 1841 se trouve modifiée sur ce point par le décret du 28 décembre 1870 (Av. min. Int., et Just. 11 oct. 1878, *supra*, n° 135).

nieurs chargés de l'exécution des travaux. La commission ne peut délibérer valablement qu'autant que cinq de ses membres, au moins, sont présents. Dans le cas où le nombre des membres serait de six, et où il y aurait partage d'opinion, la voix du président serait prépondérante. Les propriétaires qu'il s'agit d'exproprier ne peuvent être appelés à faire partie de la commission » (art. 8).

« La commission reçoit pendant huit jours les observations des propriétaires. Elle les appelle toutes les fois qu'elle le juge convenable. Elle donne son avis. Ses opérations doivent être terminées dans le délai de dix jours ; après quoi le procès-verbal est adressé immédiatement par le sous-préfet au préfet. Dans le cas où lesdites opérations n'auraient pas été mises à fin dans le délai ci-dessus, le sous-préfet devra dans trois jours transmettre au préfet son procès-verbal et les documents recueillis » (art. 9).

1298. — *Différentes hypothèses possibles.* — Trois hypothèses peuvent se présenter.

1° La commission a été d'avis de maintenir le tracé indiqué par les ingénieurs. Alors le préfet prend immédiatement l'arrêté dont il est parlé plus loin et qu'on appelle *arrêté de cessibilité.*

2° La commission a proposé des changements au tracé indiqué par les ingénieurs. Ces changements intéressent les propriétaires voisins qui comptaient n'être pas expropriés; il est nécessaire que ceux-ci soient mis en demeure de fournir leurs observations. « Le sous-préfet devra, dans la forme indiquée par l'article 6, en donner immédiatement avis aux propriétaires que ces changements pourront intéresser. Pendant huitaine, à dater de cet avertissement, le procès-verbal et les pièces resteront déposés à la sous-préfecture ; les parties intéressées pourront en prendre communication sans déplacement et sans frais, et fournir leurs observations écrites. Dans les trois jours suivants, le sous-préfet transmettra toutes les pièces à la préfecture » (art. 10).

3° La commission n'a pas terminé ses opérations dans les dix jours. Dans ce cas, il est passé outre et l'on juge avec les documents que l'on possède (Cass., 20 avril 1842).

1299. — II. Arrêté de cessibilité. — L'enquête achevée, le préfet a mission de déterminer les terrains auxquels l'expropriation est applicable. « Sur le vu du procès-verbal et des documents y annexés, le préfet détermine, par un arrêté motivé, les propriétés qui doivent être cédées, et indique l'époque à laquelle il sera nécessaire d'en prendre possession. Toutefois, dans le cas où il résulterait de l'avis de la commission qu'il y aurait lieu de modifier le tracé des travaux ordonnés, le préfet surseoira jusqu'à ce qu'il ait été prononcé par l'administration supérieure. L'administration supérieure pourra, suivant les circonstances, ou statuer définitivement ou ordonner qu'il soit procédé de nouveau à tout ou partie des formalités prescrites par les articles précédents » (art. 11).

L'arrêté de cessibilité constitue une formalité essentielle de la procédure d'expropriation ; il ne pourrait être remplacé ni par l'acte déclaratif d'utilité publique, ni par l'arrêté du préfet portant désignation des localités que les travaux doivent traverser, lors même que ces actes indique-

raient les propriétés à occuper et l'époque de la prise de possession (Cass., 25 juill. 1883).

Il peut être attaqué pour les mêmes causes et dans les mêmes formes que l'acte déclaratif d'utilité publique. Mais le recours, soit contre l'acte déclaratif, soit contre l'arrêté de cessibilité, n'est plus recevable après que le jugement prononçant l'expropriation a acquis l'autorité de la chose jugée (C. d'Ét., 13 fév. 1874).

1300. — III. Règles spéciales aux expropriations d'intérêt communal. — « Les dispositions des articles 8, 9 et 10 ne sont point applicables au cas où l'expropriation serait demandée par une commune et dans un intérêt exclusivement communal, non plus qu'aux travaux d'ouverture et de redressement des chemins vicinaux. Dans ce cas, le procès-verbal prescrit par l'article 7 est transmis, avec l'avis du conseil municipal, par le maire au sous-préfet, qui l'adresse au préfet avec ses observations. Le préfet en conseil de préfecture, sur le vu du procès-verbal, et sauf l'approbation de l'administration supérieure, prononce comme il est dit en l'article 11 » (art. 12).

Ainsi, les règles précédemment indiquées se trouvent modifiées en deux points :

1° Il n'y a pas de commission d'enquête. L'avis de cette commission est remplacé par l'avis du conseil municipal, mais il faut que cet avis soit rendu spécialement sur le procès-verbal lui-même ; il ne saurait être remplacé par l'avis émis par le conseil municipal avant l'enquête (Cass., 14 mars 1870).

2° L'arrêté de cessibilité est pris par le préfet en conseil de préfecture. Cette intervention du conseil de préfecture a pour but de rendre à la propriété les garanties dont elle pourrait se trouver privée par suite de l'absence de commission d'enquête.

Quant à l'approbation de l'administration supérieure, elle n'est exigée, malgré les termes généraux de l'article 12, que dans le cas où le conseil municipal a été d'avis de modifier le tracé primitif (Av. C. d'Ét., 12 déc. 1868).

Ces dérogations ne s'appliquent qu'au cas où « l'expropriation est demandée par *une* commune ». Elles ne doivent pas être étendues au cas où les travaux intéresseraient plusieurs communes, ni même au cas où les travaux, bien que n'intéressant qu'une seule commune, seraient exécutés sur le territoire d'une autre commune. Alors deux intérêts communaux sont engagés, et il y a lieu de réunir à la sous-préfecture une commission d'enquête dont l'avis sera désintéressé (Cass., 12 juill. 1870).

## SECTION III. — **L'expropriation et ses suites.**

1301. — I. Transfert de la propriété. — Les parcelles déclarées cessibles par l'arrêté du préfet peuvent devenir la propriété de l'administration expropriante de deux manières : 1° par l'effet de cessions amiables intervenues entre l'administration et les parties ; 2° à défaut de cessions

amiables, par l'effet d'un jugement d'expropriation rendu par le tribunal civil de l'arrondissement dans lequel les biens sont situés. C'est alors l'expropriation proprement dite.

1302. — II. Cession amiable. — La cession amiable est, au fond, une vente, mais, ainsi que nous allons le voir, une vente traitée avec une faveur toute spéciale. Le législateur a voulu faciliter les formes de cette aliénation lorsque les immeubles à exproprier appartiennent à des incapables ou à des personnes morales administratives.

« Si des biens de mineurs, d'interdits, d'absents ou autres incapables, sont compris dans les plans déposés en vertu de l'article 5, ou dans les modifications admises par l'administration supérieure, aux termes de l'article 11 de la présente loi, les tuteurs, ceux qui ont été envoyés en possession provisoire, et tous représentants des incapables, peuvent, après autorisation du tribunal donnée sur simple requête, en la chambre du conseil, le ministère public entendu, consentir amiablement à l'aliénation desdits biens. Le tribunal ordonne les mesures de conservation ou de remploi qu'il juge nécessaires. Ces dispositions sont applicables aux immeubles dotaux et aux majorats. — Les préfets pourront, dans le même cas, aliéner les biens des départements, s'ils y sont autorisés par délibération du conseil général; les maires ou administrateurs pourront aliéner les biens des communes ou établissements publics, s'ils y sont autorisés par délibération du conseil municipal ou du conseil d'administration, approuvée en conseil de préfecture. Le ministre des finances (1) peut consentir l'aliénation des biens de l'État » (art. 13, §§ 1 à 5).

La cession amiable peut intervenir à des époques différentes de la procédure en expropriation. Elle peut d'abord intervenir après la déclaration d'utilité publique et la publication du plan parcellaire. Dans ce cas, il est possible qu'elle contienne à la fois consentement à la dépossession et accord sur la fixation du prix; alors il n'y a pas lieu de faire prononcer le jugement d'expropriation ni de réunir le jury. Il est possible aussi qu'elle ne contienne que le consentement à la dépossession; alors le tribunal devra être saisi, non pour prononcer le jugement d'expropriation, mais pour donner acte du consentement du propriétaire et nommer le magistrat directeur du jury. La cession amiable peut enfin intervenir après le jugement d'expropriation; dans ce cas, elle ne peut porter que sur la fixation du prix et dispense seulement de la décision du jury.

1303. — III. Expropriation proprement dite. — « L'expropriation s'opère par autorité de justice » (L. 1841, art. 1er). — Tel est le principe posé en tête des lois d'expropriation depuis 1810. Les dispositions qui vont suivre ne sont que le développement et la mise à exécution de ce principe.

L'expropriation est, en général, poursuivie par l'administration; dans un cas cependant, elle peut être requise par le propriétaire.

(1) Les préfets peuvent consentir la cession des terrains domaniaux compris dans le tracé des routes nationales, départementales, des chemins vicinaux et de la voirie urbaine (L. 6 déc. 1897, art. 3).

1304. — *Expropriation poursuivie par l'administration.* — « A défaut de conventions amiables, soit avec les propriétaires des terrains ou bâtiments dont la cession est reconnue nécessaire, soit avec ceux qui les représentent, le préfet transmet au procureur de la République dans le ressort duquel les biens sont situés la loi ou le décret qui autorise l'exécution des travaux, et l'arrêté mentionné en l'article 11 » (art. 13, § *ult.*).

« Dans les trois jours, et sur la production des pièces constatant que les formalités prescrites par l'article 2 du titre Ier et par le titre II de la présente loi ont été remplies, le procureur de la République requiert et le tribunal prononce l'expropriation pour cause d'utilité publique des terrains ou bâtiments indiqués dans l'arrêté du préfet » (art. 14, § 1er).

Remarquons d'abord que les propriétaires des terrains à exproprier ne doivent pas être mis en cause. Le jugement d'expropriation est, en effet, un acte de la puissance publique et non une décision rendue entre deux parties. Toutefois les intéressés pourraient être admis à présenter des observations pour éclairer le tribunal sur les irrégularités commises dans la procédure.

Le procureur de la République est tenu de présenter son réquisitoire « dans les trois jours » de la réception des pièces (art. 14), mais cette obligation, imposée dans l'intérêt de l'administration afin d'accélérer les travaux, n'est sanctionnée par aucune nullité ou déchéance. Or, en matière de procédure, les nullités ne se suppléent point (C. pr. civ., art. 1030).

1305. — *Expropriation requise par le propriétaire.* — La propriété menacée d'expropriation est dans une situation précaire ; il importe que cette situation ne se prolonge pas. « Si, dans l'année de l'arrêté du préfet, l'administration n'a pas poursuivi l'expropriation, tout propriétaire dont les terrains sont compris audit arrêté peut présenter requête au tribunal. Cette requête sera communiquée par le procureur de la République au préfet, qui devra, dans le plus bref délai, envoyer les pièces, et le tribunal statuera dans les trois jours » (art. 14, § 2).

L'arrêté préfectoral dont il est ici question est l'arrêté de cessibilité qui donne à la menace d'expropriation toute sa gravité en déterminant d'une manière définitive les terrains dont l'occupation est nécessaire. C'est lui, par conséquent, qui sert de point de départ au délai après lequel le propriétaire pourra requérir l'expropriation. L'administration échappera donc à l'application de notre article tant que le préfet n'aura pas pris l'arrêté de cessibilité, et, même après que cet arrêté aura été rendu, il suffira de le rapporter par un nouvel arrêté pour que la réquisition des propriétaires soit désormais impossible.

1306. — IV. Mission du tribunal. — « Les tribunaux ne peuvent prononcer l'expropriation qu'autant que l'utilité en a été constatée et déclarée dans les formes prescrites par la loi. Ces formes consistent : 1° dans la loi ou le décret qui autorise l'exécution des travaux pour lesquels l'expropriation est requise ; 2° dans l'acte du préfet qui désigne les localités ou territoires sur lesquels les travaux doivent avoir lieu, lorsque cette désignation ne résulte pas de la loi ou du décret ; 3° dans l'arrêté ultérieur

par lequel le préfet détermine les propriétés particulières auxquelles l'expropriation est applicable. Cette application ne peut être faite à aucune propriété particulière qu'après que les parties intéressées ont été mises en état d'y fournir leurs contredits, selon les règles exprimées au titre II » (art. 2).

En vertu de cette disposition, les tribunaux ont le droit et le devoir de vérifier si les formalités prescrites par la loi en vue de protéger la propriété ont été accomplies, d'examiner si les actes administratifs qui leur sont présentés ont, tout à la fois l'existence matérielle et l'existence légale ; mais ils ne sauraient, sans violer le principe de la séparation des pouvoirs, rechercher si, au fond, ces actes sont entachés d'irrégularités qui les rendent annulables. La juridiction administrative est seule compétente pour statuer sur les griefs élevés contre la validité des actes administratifs (Cass., 12 fév. 1884).

Ainsi, le tribunal appelé à prononcer l'expropriation doit vérifier si la déclaration d'utilité publique a eu lieu, si les localités où les travaux doivent s'exécuter ont été désignées par arrêté préfectoral à défaut de désignation dans l'acte déclaratif d'utilité publique, et si l'arrêté de cessibilité a été rendu, mais sans pouvoir apprécier la régularité de ces actes, dont le Conseil d'État peut seul connaître par la voie du recours pour excès de pouvoir (C. d'Ét., 31 mars 1882).

Les enquêtes ne constituent pas à proprement parler des actes administratifs ; les tribunaux peuvent en vérifier la régularité sans porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. Cependant il faut faire une distinction. L'article 14 charge seulement le tribunal de s'assurer que les formalités prescrites par l'article 4 du titre Ier et par le titre II de la loi ont été remplies ; or la première enquête se trouve en dehors des mesures administratives dont le tribunal doit vérifier l'accomplissement. Il en est autrement de la seconde enquête qui est faite dans l'intérêt de la propriété privée ; le tribunal doit rechercher, d'après les pièces produites, si les formalités légales ont été remplies, sans cependant pouvoir contester la sincérité des déclarations de l'autorité administrative.

1307. — V. Jugement d'expropriation. — Le jugement d'expropriation est, en principe, soumis aux règles ordinaires ; ainsi, il doit être motivé et porter en lui-même la justification de sa légalité par le visa ou l'énonciation des pièces constatant l'accomplissement de chacune des formalités prescrites par la loi (Cass., 6 mars 1895). Il est, en outre, soumis à des règles particulières que nous allons examiner.

1308. — *Désignation du magistrat directeur du jury.* — « Le jugement d'expropriation commet un des membres du tribunal pour remplir les fonctions attribuées par le titre IV, chapitre II, au magistrat directeur du jury chargé de fixer l'indemnité, et désigne un autre membre pour le remplacer au besoin. En cas d'absence ou d'empêchement de ces deux magistrats, il sera pourvu à leur remplacement par une ordonnance sur requête du président du tribunal civil » (art. 14, §§ 3 et 4).

En instituant le jury d'expropriation, le législateur a jugé nécessaire de placer auprès de lui un magistrat chargé de diriger les opérations, de veiller à ce que les décisions soient convenablement préparées et rendues,

de vérifier, avant la session, si tous les documents propres à éclairer le jury sont réunis, et enfin, au cours de la session, d'empêcher que des vices de procédure ne viennent infirmer les décisions prononcées.

1309. — *Publicité à donner au jugement.* — Le jugement d'expropriation n'atteint pas seulement les propriétaires, il atteint aussi les usufruitiers, fermiers ou locataires, les créanciers qui peuvent faire valoir sur les biens expropriés des privilèges ou hypothèques, etc. Il importe donc que ce jugement reçoive une grande publicité pour mettre tous les intéressés à même de sauvegarder leurs droits.

Le jugement est publié et affiché, par extrait, dans la commune de la situation des biens, de la manière indiquée en l'article 6. Il est, de plus, inséré dans l'un des journaux publiés dans le département (art. 15, § 1er).

La loi prescrit, en outre, la notification d'un extrait du jugement à chaque propriétaire exproprié. « Cet extrait, contenant les noms des propriétaires, les motifs et le dispositif du jugement, leur est notifié au *domicile qu'ils auront élu* dans l'arrondissement de la situation des biens, par une déclaration faite à la mairie de la commune où les biens sont situés; et, dans le cas où cette élection de domicile n'aurait pas eu lieu, la notification de l'extrait sera faite en double copie au maire et au fermier, locataire, gardien ou régisseur de la propriété. Toutes les autres notifications prescrites par la présente loi seront faites dans la forme indiquée ci-dessus » (art. 15, §§ 2 et 3).

Enfin « le jugement doit être, immédiatement après l'accomplissement des formalités prescrites par l'article 15, transcrit au bureau de la conservation des hypothèques de l'arrondissement, conformément à l'article 2281 du Code civil » (art. 16). Nous verrons plus loin la controverse qui s'élève relativement aux effets de cette transcription depuis la loi du 23 mars 1855.

1310. — *Recours contre le jugement.* — L'expropriation présente, en général, un caractère d'urgence peu compatible avec les procédures et les délais qu'entraînent les recours de droit commun. Le législateur a donc jugé nécessaire d'écarter ici l'opposition, la tierce opposition, l'appel et même la requête civile pour n'admettre que le pourvoi en cassation qui n'est jamais suspensif. L'article 20 dispose: « Le jugement ne pourra être attaqué que par la voie du recours en cassation, et seulement pour *incompétence, excès de pouvoir* ou *vices de forme* du jugement. Le pourvoi aura lieu, au plus tard, dans les trois jours à dater de la notification du jugement, par déclaration au greffe du tribunal. Il sera notifié dans la huitaine, soit à la partie, au domicile indiqué par l'article 15, soit au prefet ou au maire, suivant la nature des travaux; le tout à peine de déchéance. Dans la quinzaine de la notification du pourvoi, les pièces seront adressées à la *chambre civile* de la Cour de cassation, qui statuera dans le mois suivant. L'arrêt, s'il est rendu par défaut à l'expiration de ce délai, ne sera pas susceptible d'opposition. »

Le pourvoi en cassation est ouvert non seulement contre les jugements qui prononcent l'expropriation, mais encore contre ceux qui refusent de la prononcer. Les personnes qui ont qualité pour se pourvoir sont, d'une part, les propriétaires expropriés; d'autre part, les agents investis du droit

d'exercer les actions judiciaires appartenant à l'administration expropriante, les préfets pour l'État ou les départements, les maires pour les communes.

Lorsque le jugement est cassé, le tribunal devant lequel la Cour a renvoyé l'affaire est investi des mêmes pouvoirs que celui de la situation de l'immeuble, et, s'il prononce l'expropriation, il nomme un magistrat directeur du jury. On a soutenu que, dans ce cas, le tribunal de renvoi, à raison de la compétence territoriale des autorités judiciaires, est tenu de désigner pour remplir ces fonctions, un membre du tribunal de la situation de l'immeuble; mais la Cour de cassation s'est prononcée en sens contraire, elle a décidé que le tribunal qui prononce l'expropriation sur renvoi, après cassation d'un premier jugement d'expropriation rendu par le tribunal de la situation des biens, a seul compétence pour désigner le magistrat directeur du jury et qu'il doit le choisir parmi ses membres (Cass., 18 avril 1894).

1311. — VI. Effets du jugement d'expropriation. — Le but immédiat de l'expropriation est de faire passer à l'expropriant la propriété libre et entière de l'immeuble exproprié. Ce résultat est produit par un seul jugement, quel que soit le nombre des personnes ayant des droits à faire valoir sur l'immeuble. Le jugement d'expropriation résout tous les droits qui grèvent l'immeuble, et si la personne inscrite sur la matrice des rôles comme propriétaire y est seule dénommée, ce n'est pas pour en restreindre l'effet à cette personne, mais pour mieux désigner l'immeuble atteint par l'expropriation.

1312. — *Effets à l'égard des droits de propriété, d'usufruit, d'usage, d'habitation, de servitude.* — Par application du principe que nous venons de poser, ces droits sont anéantis et remplacés par une créance d'indemnité contre l'expropriant.

Ce résultat n'est pas en contradiction avec le principe de l'indemnité préalable. Le transfert de la propriété est opéré par le jugement même, sauf le droit pour l'exproprié de rester en possession de l'immeuble tant que l'indemnité ne sera pas acquittée ou consignée (art. 53). Cette rétention de la possession garantit à l'exproprié le paiement de l'indemnité; en outre, elle lui assure la jouissance intérimaire de l'immeuble et la perception des fruits qu'il est susceptible de produire. Mais l'exproprié ne peut plus désormais consentir de droits réels sur l'immeuble et la vente qu'il en aurait faite serait tout au plus considérée comme une cession de sa créance d'indemnité.

1313. — *Effets à l'égard des actions en résolution ou en revendication.* — D'après les principes du droit commun, le demandeur qui a triomphé dans une action en résolution ou en revendication reprend la chose qui a fait l'objet du litige, lors même qu'elle serait passée dans le mains d'un tiers. L'application de cette règle, en notre matière, aurait eu pour résultat de mettre obstacle à l'expropriation. Pour obvier à cet inconvénient, l'article 18 dispose : « Les actions en résolution, en revendication, et toutes autres actions réelles, ne pourront arrêter l'expropriation ni en eimpêcher l'effet. Le droit des réclamants sera transporté sur le prix et l'mmeuble en demeurera affranchi. »

1314. — *Effets à l'égard des privilèges et hypothèques.* — Les privilèges sur les immeubles et les hypothèques engendrent au profit des créanciers un *droit de suite* et un *droit de préférence*.

Le *droit de suite* permet aux créanciers de suivre l'immeuble, entre quelques mains qu'il passe, pour le faire vendre, et se faire payer sur le prix. Il leur permet aussi, après une vente ou adjudication, d'exercer le *droit de surenchère*, c'est-à-dire de requérir la mise aux enchères de l'immeuble, sous certaines conditions.

Le *droit de préférence* confère aux créanciers privilégiés ou hypothécaires le droit d'être préférés aux créanciers simplement chirographaires sur le prix des immeubles grevés.

Qu'adviendra-t-il de ces deux droits après le jugement d'expropriation ? L'article 17 de la loi de 1841 est ainsi conçu : « Dans la quinzaine de la transcription, les privilèges et les hypothèques conventionnelles, judiciaires ou légales seront inscrits. A défaut d'inscription dans ce délai, l'immeuble exproprié sera affranchi de tous les privilèges et hypothèques, de quelque nature qu'ils soient, sans préjudice des droits des femmes, mineurs et interdits, sur le montant de l'indemnité, tant qu'elle n'a pas été payée ou que l'ordre n'a pas été réglé définitivement entre les créanciers. Les créanciers inscrits n'auront, dans aucun cas, la faculté de surenchérir ; mais ils pourront exiger que l'indemnité soit fixée conformément au titre IV ».

Ainsi, le droit de préférence subsiste après le jugement, à la condition que l'hypothèque ou le privilège aura été inscrit dans la quinzaine de la transcription du jugement. Le droit de suite, sans disparaître entièrement, se trouve transformé. Les créanciers inscrits ne peuvent ni poursuivre contre l'administration la vente des immeubles expropriés, ni former surenchère; mais la loi leur réserve le droit d'exiger que la fixation de l'indemnité soit faite par le jury d'expropriation.

Ces règles ont-elles été modifiées par la loi du 23 mars 1855, sur la transcription? C'est un point controversé.

Dans le système du Code civil, la propriété immobilière était transférée, même à l'égard des tiers, par le seul effet des contrats ou jugements d'adjudication, indépendamment de toute transcription. Ce système avait été confirmé par le Code de procédure civile dont l'article 834 autorisait les créanciers ayant acquis des privilèges ou hypothèques, antérieurement à l'aliénation, à les faire inscrire au plus tard dans les quinze jours qui suivraient la transcription de l'acte de vente. La loi du 23 mars 1855 dispose que la propriété immobilière n'est transférée, à l'égard des tiers, que par l'effet de la transcription de l'acte d'aliénation, et cette loi supprime le délai de quinzaine accordé aux créanciers pour faire inscrire leurs privilèges ou hypothèques.

Pour soutenir que la loi de 1855 a modifié l'article 17 de la loi de 1841, et que, par suite, les privilèges et hypothèques ne peuvent plus être inscrits à partir de la transcription du jugement d'expropriation, on fait remarquer que cet article était conçu dans le même esprit que l'article 834, C. pr. civ., qui a été abrogé par la loi de 1855, et que la modifica-

tion du principe général a dû entraîner celle des applications particulières qui en étaient faites.

Nous croyons, au contraire, avec la grande majorité des auteurs, que la loi de 1855 n'a modifié en rien les dispositions qui nous occupent. Indépendamment de la déclaration faite en ce sens, au nom du gouvernement, lors de la présentation du projet de loi sur la transcription, on peut invoquer diverses raisons qui nous paraissent décisives. Il est de principe, en effet, que les lois générales ne sont pas présumées déroger aux lois spéciales. D'ailleurs, la situation à laquelle le législateur a voulu pourvoir ne se présente pas en matière d'expropriation. La loi de 1855 a eu pour but d'empêcher les transmissions clandestines de propriété immobilière; or, la publicité donnée à l'acte déclaratif d'utilité publique, aux divers actes de la procédure et au jugement d'expropriation lui-même, est plus que suffisante pour porter le dessaisissement de l'exproprié à la connaissance des tiers.

1315. — *Effets relativement aux baux.* — Le contrat de bail ne confère au preneur qu'un droit personnel; aussi pourrait-on soutenir que, tant que le bailleur ou ses ayants cause remplissent leur obligation de faire jouir le preneur, celui-ci ne peut pas réclamer d'indemnité. Ce système n'a pas été admis. La Cour de cassation, par de nombreux arrêts, a décidé que le jugement d'expropriation résout de plein droit tous les baux, non seulement dans l'intérêt de l'expropriant, mais aussi dans l'intérêt des fermiers ou locataires, et ouvre, au profit de ces derniers, le droit à une indemnité dès le jour du jugement (Cass., 22 mars 1870).

1316. — VII. Formalités de purge en cas de cession amiable. — La loi étend à la cession amiable les règles que nous venons d'exposer relativement aux formalités de purge; en outre, elle autorise l'administration à se dispenser de la purge lorsque les acquisitions sont de minime importance.

1317. — *Application des règles de l'expropriation.* — « Les règles posées dans le premier paragraphe de l'article 15 et dans les articles 16, 17 et 18 sont applicables dans le cas de conventions amiables passées entre l'administration et les propriétaires » (art. 19, § 1er).

Ainsi, l'acte de cession doit être publié, affiché et inséré dans un journal, puis transcrit au bureau des hypothèques de l'arrondissement. Dans la quinzaine de la transcription, les hypothèques et les privilèges devront être inscrits; sinon l'immeuble en sera affranchi, sous réserve du droit des femmes, mineurs et interdits, sur le montant de l'indemnité tant qu'elle n'a pas été payée. Les créanciers inscrits n'auront pas le droit de surenchérir, mais ils pourront exiger que l'indemnité soit fixée par le jury au lieu de l'être à l'amiable. Enfin, les actions réelles ne peuvent empêcher l'effet de la cession; le droit des réclamants sera transporté sur le prix.

1318. — *Dispense facultative de purge.* — La loi de 1833 n'admettait pas d'exception au principe de la purge des hypothèques. Il en résultait des lenteurs et des dépenses considérables qui n'avaient pas de raison d'être lorsque les indemnités étaient peu élevées. Pour remédier à cet inconvénient, la loi de 1841 dispose que « l'administration peut, *sauf les*

*droits des tiers* et sans accomplir les formalités ci-dessus tracées, payer le prix des acquisitions dont la valeur ne s'élèverait pas au-dessus de 500 francs » (art. 19, § 2).

Aussi, lorsque l'administration use de l'exception, elle ne le fait qu'à ses risques et périls, c'est-à-dire avec la possibilité, non pas d'être dépossédée, mais d'avoir à payer, outre l'indemnité, déjà payée au propriétaire, les sommes dues aux créanciers ayant hypothèque sur l'immeuble.

## SECTION IV. — **Règlement des indemnités.**

### § 1er. — Mesures préparatoires

1319. — I. Ayants droit a l'indemnité. — L'expropriation peut causer du préjudice à un grand nombre de personnes, telles que propriétaires, usufruitiers, usagers, fermiers, locataires, sous-locataires, etc. Toutes ces personnes ont droit à une indemnité distincte, et l'administration doit leur faire des offres; mais comment pourra-t-elle les connaître? La loi, à cet égard, divise les ayants droit à indemnité en trois catégories: 1° le propriétaire qui doit recevoir une notification individuelle du jugement d'expropriation; 2° les intéressés que le propriétaire est tenu de faire connaître, sous peine d'être seul chargé des indemnités qu'ils pourraient réclamer; 3° enfin ceux qui doivent se faire connaître eux-mêmes.

« Dans la huitaine qui suit la notification prescrite par l'article 15, le propriétaire est tenu d'appeler et de faire connaître à l'administation les fermiers, locataires, ceux qui ont des droits d'usufruit, d'habitation ou d'usage tels qu'ils sont réglés par le Code civil, et ceux qui peuvent réclamer des servitudes résultant des titres mêmes du propriétaire ou d'autres actes dans lesquels il serait intervenu; sinon, il restera seul chargé envers eux des indemnités que ces derniers pourront réclamer. Les autres intéressés seront en demeure de faire valoir leurs droits par l'avertissement énoncé en l'article 6, et tenus de se faire connaître à l'administration dans le même délai de huitaine, à défaut de quoi ils seront déchus de tous droits à l'indemnité » (art. 21).

Les intéressés qui doivent se faire connaître eux-mêmes ne sont pas désignés dans la loi; mais, par *à contrario*, nous pouvons dire que rentrent dans cette catégorie: 1° Les usagers ayant des droits régis par le Code forestier, comme des droits de pacage ou de pâturage dans les bois et forêts; 2° ceux qui peuvent réclamer des droits de servitude constitués par les anciens propriétaires, et non mentionnés dans les titres du propriétaire actuel. Ces divers intéressés sont mis en demeure de faire valoir leurs droits par l'avertissement collectif donné par voie d'affiches et d'insertions dans les journaux.

Cette déchéance est absolue vis-à-vis de l'administration; mais les intéressés n'auront-ils aucun recours contre le propriétaire qui a été indemnisé comme si la propriété n'était grevée d'aucun droit? On a soutenu que, la loi en repoussant les réclamations des tiers dont il s'agit, quand

elles sont formées après le délai de huitaine, a pour but d'éviter des lenteurs et non de procurer aux propriétaires un injuste bénéfice. Nous préférons l'opinion contraire qui a été formulée, à diverses reprises, par le rapporteur de la loi à la Chambre des députés et qui nous paraît résulter nettement des termes à l'article 21. Le propriétaire est tenu de faire connaître certains intéressés sous peine d'être seul chargé envers eux des indemnités auxquels ils pourraient avoir droit; les autres intéressés doivent eux-mêmes se faire connaître ; le propriétaire ne peut pas être rendu responsable de leur négligence.

Les créanciers hypothécaires ne sont pas tenus de se faire connaître. L'inscription de leur hypothèque en temps utile suffit pour garantir leur droit sur l'indemnité (Cass., 23 oct. 1888).

1320. — II. Offres de l'administration. — Avant de recourir à l'expropriation, l'administration tente un arrangement amiable avec les propriétaires et autres intéressés. Dans ce but, elle fait des offres, mais ces offres, purement officieuses, peuvent être faites verbalement ou par simple lettre. Après le jugement d'expropriation, l'administration est tenue de faire des offres qui revêtent un caractère officiel et doivent être constatées d'une manière authentique. « L'administration notifie aux propriétaires et à tous autres intéressés qui auront été désignés ou qui seront intervenus dans le délai fixé par l'article 21, les sommes qu'elle offre pour indemnités. Ces offres sont, en outre, affichées et publiées conformément à l'article 6 de la présente loi » (art. 23).

La notification des offres est une formalité substantielle à laquelle il ne peut être suppléé par aucun équivalent (Cass., 11 juill. 1881). Mais si l'administration est tenue de la faire, c'est à la condition que les locataires, fermiers, etc., lui aient été signalés par le propriétaire dans la huitaine ou qu'ils se soient fait connaître dans le même délai (Cass., 7 janv. 1895).

« Dans la quinzaine suivante, les propriétaires ou autres intéressés sont tenus de déclarer leur acceptation, ou, s'ils n'acceptent pas les offres qui leur sont faites, d'indiquer le montant de leurs prétentions » (art. 24).

« Les femmes mariées sous le régime dotal, assistées de leurs maris, les tuteurs, ceux qui ont été envoyés en possession provisoire des biens d'un absent, et autres personnes qui représentent les incapables peuvent valablement accepter les offres énoncées en l'article 23, s'ils y sont autorisés dans les formes prescrites par l'article 13 » (art. 25).

« Le ministre des finances (1), les préfets, maires ou administrateurs, peuvent accepter les offres d'indemnités pour expropriation des biens appartenant à l'État, aux départements, communes ou établissements publics, dans les formes et avec les autorisations prescrites par l'article 13 » (art. 26).

« Le délai de quinzaine, fixé par l'article 24, sera d'un mois dans les cas prévus par les articles 25 et 26 » (art. 27).

(1) Lorsque l'indemnité ne dépasse pas 5,000 fr., les préfets peuvent, sur la proposition du Directeur des domaines, accepter les offres d'indemnité. Le ministre des finances statue en cas de désaccord entre les services intéressés sur le prix de cession (L. 6 déc. 1897, art. 1er).

Si les offres de l'administration sont acceptées dans les délais, ou si l'administration adhère aux prétentions des intéressés, l'indemnité se trouve fixée amiablement par la convention des parties. Au contraire, « si les offres e l'administration ne sont pas acceptées dans les délais prescrits par les articles 24 et 37, l'administration citera devant le jury, qui sera convoqué à cet effet, les propriétaires et tous autres intéressés qui auront été désignés ou qui seront intervenus, pour qu'il soit procédé au règlement des indemnités de la manière indiquée au chapitre suivant. La citation contiendra l'énonciation des offres qui auront été refusées » (art. 28).

1321. — III. Réquisition d'emprise totale. — Le propriétaire qui est dépossédé d'une partie de son immeuble peut prétendre que la portion qui lui reste est insuffisante pour recevoir un emploi utile. La loi lui donne alors le droit d'exiger l'acquisition totale de l'immeuble.

1322. — *Conditions requises.* — « Les bâtiments dont il est nécessaire d'acquérir une portion pour cause d'utilité publique seront achetés en entier, si les propriétaires le requièrent par une déclaration formelle adressée au magistrat directeur du jury dans les délais énoncés aux articles 24 et 27. Il en sera de même de toute parcelle de terrain qui, par suite du morcellement, se trouvera réduite au quart de la contenance totale, si toutefois le propriétaire ne possède aucun terrain immédiatement contigu, et si la parcelle ainsi réduite est inférieure à dix ares » (art. 50).

Pour les bâtiments, le droit de requérir l'expropriation totale existe dans tous les cas; mais le mot « bâtiment » ne doit pas être pris dans un sens trop large. Ainsi, le propriétaire ne pourrait pas requérir l'acquisition totale, si l'expropriation d'un corps de logis distinct ne rendait pas l'ensemble de l'immeuble impropre à sa destination primitive (Cass., 19 nov. 1869).

Pour les terrains non bâtis, au contraire, ce droit est subordonné à trois conditions, il faut : 1° que la parcelle se trouve réduite au quart de sa contenance totale ; 2° que le propriétaire ne possède aucun terrain immédiatement contigu ; 3° que la parcelle ainsi réduite soit inférieure à dix ares. L'autorité judiciaire est seule compétente pour statuer sur la question de savoir si ces conditions sont remplies (Confl., 13 fév. 1875).

La réquisition d'emprise totale doit être adressée au magistrat directeur du jury dans le délai de quinzaine à partir de la notification des offres ; le délai est porté à un mois pour les incapables agissant par représentant ; la fin de non-recevoir n'est pas d'ordre public et, si l'administration ne l'invoque pas, il n'y a pas lieu de l'appliquer (Cass., 28 juill. 1879).

1323. — *Qui peut exercer ce droit?* — Le droit de requérir l'acquisition totale doit être exercé par le propriétaire lui-même représentant la pleine propriété. Un droit ne représentant qu'un démembrement de la propriété, comme celui de l'usufruitier ou de l'usager ne serait pas suffisant pour conférer cette faculté.

Les représentants des incapables doivent se faire autoriser à cet effet. De même, les administrateurs des établissements publics doivent justifier d'une autorisation dans les formes prescrites pour l'aliénation des biens appartenant à ces établissements (Cass., 25 juin 1883).

1324. — *Effets de la réquisition.* — Lorsque le propriétaire exerce le droit dont nous parlons, l'administration expropriante est tenue de faire des offres applicables à l'immeuble entier. Elle doit, par suite, faire de nouvelles offres alors même qu'elle contesterait le droit d'exiger l'acquisition totale, et un nouveau délai de quinzaine est accordé au propriétaire pour délibérer sur l'acceptation ou le refus de ces offres (Cass., 9 janv. 1882).

La partie d'immeuble dont l'acquisition totale a été requise ne figure pas dans le jugement d'expropriation ; elle n'est pas acquise pour cause d'utilité publique, mais seulement dans l'intérêt de l'exproprié. De là plusieurs conséquences qui dérivent toutes de ce qu'il y a deux titres différents d'acquisition. Pour la partie réellement expropriée, il faut appliquer toutes les règles de l'expropriation. Quant à la partie dont l'acquisition a été requise, elle arrive entre les mains de l'administration, à titre de vente ordinaire, avec toutes les charges réelles dont elle a pu être grevée jusqu'au jour de la réquisition. Par suite, les baux ayant pour objet cette partie d'immeuble ne sont pas résiliés de plein droit et l'expropriant est tenu de les respecter comme le propriétaire lui-même auquel il succède (Cass., 19 mars 1872).

On s'est demandé si les créanciers hypothécaires qui ne trouveraient pas suffisante l'indemnité allouée par le jury pourraient faire vendre aux enchères la portion acquise sur réquisition. La question a été résolue par l'affirmative même dans un cas où l'administration avait fait fixer par le jury une seule indemnité pour la totalité de l'immeuble (Cass., 2 juill. 1872).

## § 2. — Jury spécial

1325. — I. Constitution du jury. — La loi a prescrit, pour la constitution du jury d'expropriation, comme pour celle du jury en matière criminelle, la formation de trois listes successives : la liste annuelle, la liste de session et la liste du jury de jugement ; mais ces listes sont établies suivant des règles différentes.

1326. — *Liste annuelle.* — « Dans sa session annuelle (aujourd'hui dans sa session ordinaire du mois d'août), le conseil général du département désigne, pour chaque arrondissement de sous-préfecture, sur la liste des électeurs, 36 personnes au moins, et 72 au plus, qui ont leur domicile réel dans l'arrondissement, parmi lesquelles sont choisis jusqu'à la session suivante ordinaire (d'août) du conseil général, les membres du jury spécial appelé, le cas échéant, à régler les indemnités dues par suite d'expropriation pour cause d'utilité publique » (art. 29, § 1er).

La loi ne fixe qu'un minimum et un maximum entre lesquels le conseil général peut se mouvoir. Prévoyant le cas où le maximum fixé serai insuffisant, la loi du 3 juillet 1880 dispose que le nombre des personnes désignées pour chaque arrondissement peut, lorsque les circonstances l'exigent, être augmenté par décrets rendus en Conseil d'État, sans pouvoir dépasser 144.

« Le nombre des jurés désignés pour le département de la Seine est de 600 » (L. 1841, art. 29, § 2). La loi du 22 juin 1854 a porté le nombre des jurés à 200 pour l'arrondissement de Lyon.

Les noms des jurés qui auront fait le service d'une session ne doivent pas être portés sur le tableau du conseil général pour l'année suivante (art. 47).

1327. — *Liste de session.* — « Toutes les fois qu'il y a lieu de recourir à un jury spécial, la première chambre de la Cour d'appel, dans les départements qui sont le siège d'une Cour d'appel, et, dans les autres départements, la première chambre du tribunal du chef-lieu judiciaire, choisit, en la chambre du conseil sur la liste dressée en vertu de l'article 29 pour l'arrondissement dans lequel ont lieu les expropriations, 16 personnes qui formeront le jury spécial chargé de fixer définitivement le montant de l'indemnité, et, en outre, 4 jurés supplémentaires; pendant les vacances, ce choix est déféré à la chambre de la Cour ou du tribunal chargé du service des vacations. En cas d'abstention ou de récusation des membres du tribunal, le choix du jury est déféré à la Cour d'appel » (art. 30, § 1er).

La loi prévoit certaines causes d'exclusion, d'incompatibilité et même de dispense : « Ne peuvent être choisis : 1° Les propriétaires, fermiers, locataires des terrains et bâtiments désignés en l'arrêté du préfet pris en vertu de l'article 11, et qui restent à acquérir; 2° Les créanciers ayant inscription sur lesdits immeubles; 3° Tous autres intéressés désignés ou intervenants en vertu des articles 21 et 22. Les septuagénaires seront dispensés, s'ils le requièrent, des fonctions de juré » (art. 30, §§ 2 et suiv.).

1328. — *Jury de jugement.* — La liste des 16 jurés titulaires et des 4 jurés supplémentaires est adressée par le procureur général ou par le procureur de la République du chef-lieu judiciaire au préfet du département. Elle « est transmise par le préfet au sous-préfet, qui, après s'être concerté avec le magistrat directeur du jury, convoque les jurés et les parties en leur indiquant, au moins huit jours à l'avance, le lieu et le jour de la réunion. La notification aux parties leur fait connaître les noms des jurés » (art. 31).

« Tout juré qui, sans motifs légitimes, manque à l'une des séances ou refuse de prendre part à la délibération, encourt une amende de 100 francs au moins et de 300 francs au plus. L'amende est prononcée par le magistrat directeur du jury. Il statue en dernier ressort sur l'opposition qui serait formée par le juré condamné. Il prononce également sur les causes d'empêchement que les jurés proposent, ainsi que sur les exclusions ou incompatibilités dont les causes ne seraient survenues ou n'auraient été connues que postérieurement à la désignation faite en vertu de l'article 30 » (art. 32).

« Ceux des jurés qui se trouvent rayés de la liste par suite des empêchements, exclusions ou incompatibilités prévus à l'article précédent, sont immédiatement remplacés par les jurés supplémentaires que le magistrat directeur du jury appelle dans l'ordre de leur inscription. En cas d'insuffisance, le magistrat directeur du jury choisit, sur la liste dressée en vertu de l'article 29, les personnes nécessaires pour compléter le nombre de 16 jurés » (art. 33).

« Le magistrat directeur est assisté, auprès du jury spécial, du greffier ou commis-greffier du tribunal, qui appelle successivement les causes sur lesquelles le jury doit statuer et tient procès-verbal des opérations. Lors de l'appel, l'administration a le droit d'exercer deux récusations péremptoires : la partie adverse a le même droit. Dans le cas où plusieurs intéressés figurent dans la même affaire, ils s'entendent pour l'exercice du droit de récusation, sinon le sort désigne ceux qui doivent en user. Si le droit de récusation n'est point exercé, ou s'il ne l'est que partiellement, le magistrat directeur du jury procède à la réduction des jurés au nombre de 12, en retranchant les derniers noms inscrits sur la liste » (art. 34).

« Le jury spécial n'est constitué que lorsque les 12 jurés sont présents. Les jurés ne peuvent délibérer valablement qu'au nombre de 9 au moins » (art. 35).

Telles sont les règles applicables dans tous les cas où le jury d'expropriation n'a à statuer que sur une seule affaire. Lorsqu'il y a lieu de statuer sur plusieurs affaires distinctes, en principe chaque intéressé a le droit d'exiger que, pour le jugement de l'affaire qui le concerne, il soit procédé à la formation d'un jury distinct, mais aucun texte de loi ne s'oppose à ce que, du consentement des parties, plusieurs affaires soient jointes et soumises au jugement du même jury pourvu que les expropriés s'entendent sur l'exercice du droit de récusation (Cass., 23 août 1854).

1329. — II. Modes de procéder du jury. — « Lorsque le jury est constitué, chaque juré prête serment de remplir ses fonctions avec impartialité » (art 36). — La loi n'ayant pas indiqué le mode et la formule du serment, la Cour de cassation décide que les termes de l'article précité sont simplement énonciatifs ; mais il faut qu'il y ait eu serment prêté, et il y aurait changement dans la substance du serment si les jurés étaient seulement appelés à *promettre* qu'ils rempliront leurs fonctions avec conscience et probité (Cass., 31 janv. 1881).

1330. — *Instruction.* — « Le magistrat directeur met sous les yeux du jury : 1° Le tableau des offres et demandes notifiées en exécution des articles 23 et 24 ; 2° les plans parcellaires et les titres ou autres documents produits par les parties à l'appui de leurs offres et demandes. Les parties ou leurs fondés de pouvoir peuvent présenter sommairement leurs observations. Le jury pourra entendre toutes les personnes qu'il croira pouvoir l'éclairer. Il pourra également se transporter sur les lieux, ou déléguer à cet effet un ou plusieurs de ses membres. La discussion est publique ; elle peut être continuée à une autre séance » (art. 37).

La décision que porte le jury étant un vérible jugement, il a paru nécessaire d'admettre la publicité de la discussion, et ici, comme en toute matière, les parties peuvent se faire représenter par des fondés de pouvoir, notamment par des avocats ; mais les observations présentées doivent êtres *sommaires* et ne pas dégénérer en longues plaidoiries.

1331. — *Délibération.* — « La clôture de l'instruction est prononcée par le magistrat directeur du jury. Les jurés se retirent immédiatement dans leur chambre pour délibérer, sans désemparer, sous la présidence de l'un d'eux qu'ils désignent à l'instant même » (art. 38, §§ 1 et 2).

Les dispositions qui précèdent sont empruntées, sinon dans leur texte, au moins dans leur esprit, aux articles 342 et 343 du Code d'instruction criminelle. Le vœu du législateur est que la délibération des jurés ait lieu en toute liberté, loin de toute influence, et, par conséquent, hors la présence du magistrat directeur, du public et des parties.

« La décision du jury fixe le montant de l'indemnité ; elle est prise à la majorité des voix. En cas de partage, la voix du président du jury est prépondérante » (art. 38, §§ 3 et 4).

1332. — III. Mission légale du jury. — Le jury a pour unique mission de *fixer le montant des indemnités dues par suite d'expropriation pour cause d'utilité publique*. Il doit donc prendre pour base de ses opérations le jugement même qui a prononcé l'expropriation. Il ne pourrait pas, sans excès de pouvoir, se borner à fixer l'indemnité pour une partie du terrain exproprié par le jugement, sous prétexte que l'administration n'aurait besoin que de cette partie ; il ne pourrait pas non plus comprendre dans le règlement de l'indemnité, lors même que l'administration en ferait la demande, des terrains situés en dehors du tracé sur lequel le jugement a été rendu. Cependant cette dernière règle comporte une exception. Nous avons vu que le propriétaire dont l'immeuble est en partie seulement atteint par l'expropriation peut, sous certaines conditions, en requérir l'emprise totale. Dans ce cas, la portion d'immeuble faisant l'objet de la réquisition ne figure pas au jugement, et néanmoins elle devra être comprise par le jury dans la fixation de l'indemnité.

D'autre part, l'article 48 de la loi de 1841 dispose que « le jury est juge de la sincérité des titres et de l'effet des actes qui seraient de nature à modifier l'évaluation de l'indemnité ». Il importe d'être bien fixé sur le sens de cet article. Le jury est juge de la sincérité des titres et de l'effet des actes en tant qu'il s'agit de l'*évaluation* de l'indemnité ; il peut donc écarter pour défaut de sincérité, et ne pas prendre en considération dans la fixation du montant de l'indemnité, des titres ou des actes, même réguliers en la forme, qui lui paraîtraient n'avoir eu pour objet que d'établir en faveur des parties, des droits fictifs à une indemnité ou d'augmenter l'importance de celle qui peut être due. Mais les contestations qui s'élèvent sur la régularité et la validité des actes ou sur la qualité des réclamants dans leurs rapports avec les dispositions légales, ne sont placées par aucun texte dans la compétence du jury ; elles constituent des litiges sur le *fond du droit*, et le jury, tout en fixant le montant de l'indemnité, doit en renvoyer l'attribution à l'autorité compétente (Cass., 2 juill. 1883).

1333. — IV. Indemnités diverses a fixer par le jury. — A cet égard, l'article 39 énonce d'abord une règle générale, puis il indique une exception ; enfin il trace la marche à suivre par le jury lorsqu'il y a litige sur le fond du droit à indemnité.

1334. — *Règle générale*. — « Le jury prononce des indemnités distinctes en faveur des parties qui les réclament à des titres différents, comme propriétaires, fermiers, locataires, usagers et autres intéressés dont il est parlé à l'article 21 » (art. 39, § 1er).

Cette disposition signifie-t-elle, par exemple, que le propriétaire qui exerce une industrie dans sa maison devra recevoir deux indemnités, l'une pour la dépossession de son immeuble et l'autre pour le déplacement de son industrie ? Non ; le propriétaire ne peut pas être considéré comme étant son propre locataire ; il n'a droit qu'à une seule indemnité comprenant les diverses causes de préjudice. Il en serait autrement si le propriétaire exerçait son industrie dans une maison qu'il occuperait à titre de locataire : il y aurait alors deux titres différents et, par suite, droit à deux indemnités distinctes.

1335. — *Exceptions.* — La règle qui vient d'être posée souffre des exceptions ; il existe des cas dans lesquels deux intéressés, ayant des titres différents, n'ont droit qu'à une seule indemnité.

L'exception expressément énoncée dans la loi est relative à l'usufruit. « Dans le cas d'usufruit, une seule indemnité est fixée par le jury, eu égard à la valeur totale de l'immeuble ; le nu-propriétaire et l'usufruitier exercent leurs droits sur le montant de l'indemnité au lieu de les exercer sur la chose » (art. 39, § 2).

On aurait pu décider que le nu-propriétaire et l'usufruitier auraient chacun une indemnité distincte ; mais, outre qu'il est difficile d'estimer des droits d'usufruit, le législateur a pensé que transformer un droit de jouissance viager en un capital une fois payé, ce serait aller le plus souvent contre les intentions de la personne qui avait constitué l'usufruit. La solution admise modifie moins l'état de chose préexistant ; l'usufruitier au lieu d'exercer son droit sur l immeuble, l'exercera sur une somme d'argent. Toutefois, cette transformation de l'objet de l'usufruit nécessite de nouvelles garanties au profit du nu-propriétaire : « L'usufruitier sera tenu de donner caution ; les père et mère ayant l'usufruit légal des biens de leurs enfants en seront seuls dispensés » (art. 39, § 3 ). Ce n'est pas là une application pure et simple de l'article 601 du Code civil. La règle est générale ; elle s'applique même dans le cas où l'acte constitutif de l'usufruit aurait dispensé l'usufruitier de fournir caution. Si l'usufruitier ne peut pas trouver de caution, on appliquera la règle de l'article 602 du Code civil ; la somme sera placée et les intérêts en seront touchés par l'usufruitier.

Les mêmes règles doivent être étendues par analogie au cas où la propriété est grevée de droits de retour ou soumise à des conditions résolutoires. Il serait difficile d'évaluer ces droits ; le propriétaire actuel touchera le montant total de l'indemnité, mais il devra fournir caution pour en assurer la restitution au cas où la condition viendrait à s'accomplir (Cass., 10 janv. 1857).

1336. — *Indemnités hypothétiques ou alternatives.* — Le jury n'a aucune compétence en ce qui concerne les litiges qui peuvent s'élever sur le fond du droit. Pour les contestations de cette nature, on aurait pu appliquer la règle ordinaire en matière de questions préjudicielles et décider que le jury devra surseoir jusqu'à ce qu'il ait été statué par l'autorité compétente ; mais la nécessité de permettre à l'administration d'entrer promptement en possession des terrains, a fait établir ici une règle spéciale. Sans attendre que les décisions sur le fond du droit aient été

rendues par le tribunal compétent, le jury doit fixer des indemnités éventuelles correspondant aux diverses décisions à intervenir. « Lorsqu'il y a litige sur le fond du droit ou sur la qualité des réclamants, et toutes les fois qu'il s'élève des difficultés étrangères à la fixation du montant de l'indemnité, le jury règle l'indemnité indépendamment de ces litiges et difficultés, sur lesquels les parties sont renvoyées à se pourvoir devant qui de droit » (art. 39, § 4).

L'article 49 ajoute : « Dans les cas où l'administration contesterait au détenteur exproprié le droit à une indemnité, le jury, sans s'arrêter à la contestation, dont il renvoie le jugement devant qui de droit, fixe l'indemnité comme si elle était due, et le magistrat directeur du jury en ordonne la consignation, pour, ladite indemnité, rester déposée jusqu'à ce que les parties se soient entendues ou que le litige soit vidé. »

Ainsi, lorsque l'expropriation atteint un immeuble sur lequel un tiers prétend exercer un droit de servitude, le jury doit fixer distinctement : 1° une indemnité pour le cas où l'immeuble serait libre ; 2° une autre indemnité pour le cas où il serait grevé de servitude ; 3° enfin l'indemnité qui sera due au propriétaire du fonds dominant si sa prétention est reconnue fondée. Il y aura également lieu de fixer des indemnités hypothétiques si l'administration conteste l'existence ou la durée du bail invoqué par un locataire, si elle est en désaccord avec le propriétaire sur la contenance du terrain exproprié, etc.

1337. — V. Nature et montant des indemnités. — Il existe sur ce point quatre règles dont les unes sont consacrées par la jurisprudence et les autres résultent expressément du texte de la loi.

1338. — *L'indemnité doit consister en une somme d'argent.* — Le jury est chargée de fixer le « montant de l'indemnité ». Ces mots ne peuvent s'entendre que d'une *somme d'argent* mise à la disposition de l'exproprié, et, par suite, la décision qui ferait entrer, dans la composition de l'indemnité, des matériaux ou des travaux mis à la charge de l'expropriant ne règlerait pas en argent la totalité de l'indemnité ; elle serait susceptible d'être annulée comme rendue en violation de la loi. Mais, cette règle, établie uniquement dans l'intérêt privé, n'est pas d'ordre public, et si l'exproprié avait compris dans sa demande des matériaux ou autres valeurs, il ne serait pas recevable à se plaindre de la décision qui les a fait figurer dans le montant de l'indemnité (Cass., 15 janv. 1877).

1339. — *L'indemnité doit représenter le préjudice causé.* — L'indemnité, ainsi que le mot l'indique, doit être la *représentation intégrale du préjudice* que l'expropriation fait éprouver. Le propriétaire a donc droit, non seulement à la valeur du terrain dont il est dépossédé, mais encore à la réparation de tous les dommages qui résultent directement et immédiatement de l'expropriation, tels que la dépréciation de la propriété par suite du morcellement, la modification des communications entre les parties restantes, la suppression de clôtures. Il faut y ajouter même les dommages devant résulter de l'exécution des travaux en vue desquels l'expropriation s'accomplit, pourvu que le résultat de ces dommages soit certain au moment où a lieu la fixation de l'indemnité ; mais le jury ne

doit pas comprendre dans l'évaluation de l'indemnité les dommages éventuels pouvant résulter de l'exécution des travaux ultérieurs (Cass., 8 janv. 1883). Dans le cas où ces dommages viendraient plus tard à se produire, les réclamations tendant à leur réparation devraient être portées devant le conseil de préfecture (C. d'Ét., 29 juill. 1898).

Toutefois, le législateur a dû prévenir les fraudes possibles. « Les constructions, plantations et améliorations ne donneront lieu à aucune indemnité, lorsque, à raison de l'époque où elles auront été faites ou de toutes autres circonstances *dont l'appréciation lui est abandonnée*, le jury acquiert la conviction qu'elles ont été faites dans la vue d'obtenir une indemnité plus élevée » (art. 52).

1340. — *La plus-value doit être déduite de l'indemnité.* — L'évaluation de l'indemnité à accorder au propriétaire doit être faite en tenant compte de la plus-value qui résultera pour lui de l'exécution des travaux en vue desquels l'expropriation a été requise. « Si l'exécutiou des travaux doit procurer une augmentation de valeur immédiate et spéciale au restant de la propriété, cette augmentation sera prise en considération dans l'évaluation du montant de l'indemnité » (art. 51).

Pour que la plus-value puisse être prise en considération, il faut qu'elle soit: 1° *immédiate*, c'est-à-dire procurée directement par le travail général (route, rue, canal) qui nécessite l'expropriation; 2° *spéiale*. c'est-à-dire particulière aux immeubles expropriés. Les plus-values dont profitent même les immeubles non atteints par l'expropriation sont des avantages gratuits qu'il ne serait pas juste de faire payer par les seuls expropriés.

Aux termes de l'article 54 de la loi du 16 septembre 1807, sur le desséchement des marais, lorsqu'il y avait lieu, en même temps, de payer une indemnité à un propriétaire et à recevoir de lui une plus-value pour les avantages acquis au restant de sa propriété, il devait être fait compensation jusqu'à due concurrence, et le surplus seulement était payé au propriétaire ou acquitté par lui. La loi de 1841 prescrit seulement au jury de « prendre en considération » la plus-value dans l'évaluation du montant de l'indemnité, mais elle suppose toujours qu'il y aura indemnité au profit du propriétaire dépossédé. La jurisprudence en conclut que le jury doit, dans tous les cas, allouer une indemnité, ne fût-elle que d'un franc, afin de rester dans les termes de la loi et de respecter le principe que nul ne peut être contraint de céder sa propriété sans une indemnité préalable (Cass., 31 déc. 1867).

1341. — *Minimum et maximum de l'indemnité.* — « L'indemnité allouée par le jury ne peut, en aucun cas, être inférieure aux offres de l'administration, ni supérieure à la demande de la partie intéressée (art. 39, § 5).

Cette règle qui n'est, en quelque sorte, que l'application du principe du droit commun d'après lequel le juge ne doit pas statuer *ultra petita*, a été introduite dans la loi de 1841 pour mettre fin à des abus qui s'étaient produits sous l'empire de la loi de 1833.

Les offres et demandes dont il est question ici ne sont pas toujours

celles qui ont été réciproquement notifiées en vertu des articles 23 et 24; en effet, il est de jurisprudence constante que, devant le jury, les parties peuvent modifier leurs conclusions. Remarquons, en outre, que l'indemnité ne devrait pas être supérieure aux offres de l'administration si l'exproprié n'avait signifié aucune demande avant la réunion du jury et n'en avait pas formé à l'audience (Cass., 15 mai 1866).

1342. — VI. Ordonnance du magistrat directeur. — « La décision du jury, signée des membres qui y ont concouru, est remise par le président au magistrat directeur, qui la déclare exécutoire, statue sur les dépens, et envoie l'administration en possession de la propriété, à la charge par elle de se conformer aux dispositions des articles 53, 54 et suivants » (art. 41, § 1er).

Ainsi, l'ordonnance du magistrat directeur a un triple objet :

1° *Elle déclare exécutoire la décision du jury.* — Cette décision, en effet, n'est que l'œuvre d'hommes privés qui ont reçu la mision de fixer une indemnité, mais non de rendre un jugement. Pour qu'elle soit exécutoire, il faut qu'elle ait reçu le sceau de l'autorité judiciaire par le ministère du magistrat directeur, de même que, pour les sentences arbitrales, par exemple, la force exécutoire est conférée par le président du tribunal.

2° *Elle envoie l'administration en possession.* — Nous avons vu que le jugement d'expropriation est translatif de propriété; l'ordonnance du magistrat directeur vient compléter le jugement en autorisant l'administration à prendre, à l'époque fixée par l'arrêté du préfet, possession des immeubles expropriés, mais à la charge de payer préalablement le montant de l'indemnité. Tant que l'indemnité n'aura pas été acquittée, l'exproprié conservera un droit de rétention sur l'immeuble.

3° *Elle statue sur les dépens.* — Le magistrat taxe les dépens, dont le tarif est déterminé par l'ordonnance royale du 18 septembre 1833 portant règlement d administration publique. La taxe ne doit comprendre que les actes faits postérieurement à l'offre de l'administration; les frais des actes antérieurs demeurent, dans tous les cas, à la charge de l'administration (art. 41, § 2).

« Si l'indemnité réglée par le jury ne dépasse pas l'offre de l'administration, les parties qui l'auront refusée seront condamnées aux dépens. Si l'indemnité est égale à la demande des parties. l'administration sera condamnée aux dépens. Si l'indemnité est à la fois supérieure à l'offre de l'administration et inférieure à la demande des parties, les dépens seront compensés de manière à être supportées par les parties et par l'administration, dans les proportions de leur offre ou de leur demande avec la décision du jury » (art. 40, §§ 1-3).

« Tout indemnitaire qui ne se trouvera pas dans les cas des articles 25 et 26 sera condamné aux dépens, quelle que soit l'estimation ultérieure du jury, s'il a omis de se conformer aux dispositions de l'article 24 » (art. 40, § 4).

C'est la sanction de l'obligation imposée aux intéressés d'accepter, dans les délais prescrits, les offres de l'administration ou d'indiquer le montant de leurs prétentions. Il semblerait en résulter que, même en l'absence de

toute demande des parties, le jury peut accorder une indemnité supérieure aux offres ; mais nous avons vu plus haut que, depuis la règle introduite dans la loi de 1841, ce résultat ne peut pas se produire.

1343. — VII. Cloture des opérations du jury. — « Le jury ne connaît que des affaires dont il a été saisi au moment de sa convocation, et statue successivement et sans interruption sur chacune de ces affaires. Il ne peut se séparer qu'après avoir réglé toutes les indemnités dont la fixation lui a été ainsi déférée » (art. 44).

« Les opérations commencées par un jury, et qui ne sont pas encore terminées au moment du renouvellement annuel de la liste générale mentionnée en l'article 29, sont continuées, jusqu'à conclusion définitive, par le même jury » (art. 45).

« Après la clôture des opérations du jury, les minutes de ses décisions et les autres pièces qui se rattachent auxdites opérations sont déposées au greffe du tribunal civil de l'arrondissement » (art. 46).

1344. — VIII. Voies de recours. — En matière d'expropriation, de même qu'en matière criminelle, le jury est souverain appréciateur des faits qui lui sont soumis. Sa décision et l'ordonnance qui lui donne force exécutoire sont rendues en dernier ressort ; elles ne peuvent être attaquées que par la voie du recours en cassation, et encore la loi prend-elle soin d'indiquer les cas dans lesquels ce recours pourra être exercé.

1345. — *Cas dans lesquels le recours est possible.* — « La décision du jury et l'ordonnance du magistrat directeur, porte l'article 42, § 1er, ne peuvent être attaquées que par la voie du recours en cassation, et seulement pour violation du 1er § de l'article 30, de l'article 31, des 2e et 4e §§ de l'article 34, et des articles 35, 36, 37, 38, 39 et 40 ».

Les cas auxquels cette disposition limite le pourvoi concernent les formes prescrites pour la formation du jury les formalités à remplir pour la convocation des jurés et des parties, les devoirs du magistrat directeur et les obligations du jury. Mais, malgré cette limitation, le recours est ouvert pour omission des formalités substantielles, ou s'il est fondé sur l'incompétence ou l'excès de pouvoir qui sont en toute matière des causes d'annulation (Cass., 31 déc. 1838).

De plus, la limitation n'existe que quant aux règles et formalités prescrites par la loi spéciale sur l'expropriation ; d'où il faut conclure que le pourvoi en cassation pourrait être formé pour violation des règles contenues dans d'autres lois (Cass., 21 fév. 1849).

1346. — *Formes du recours.* — « Le délai est de quinze jours pour ce recours, qui est d'ailleurs formé, notifié et jugé comme il est dit en l'article 20 ; il court à partir du jour de la décision » (art. 41, § 2).

« Lorsqu'une décision du jury aura été cassée, l'affaire sera renvoyée devant un nouveau jury, choisi dans le même arrondissement. Néanmoins la Cour de cassation pourra, suivant les circonstances, renvoyer l'appréciation de l'indemnité à un jury choisi dans un des arrondissements voisins, quand même il appartiendrait à un autre département. Il sera procédé à cet effet conformément à l'article 30 » (art. 43).

L'annulation de la décision du jury entraîne nécessairement celle de

l'ordonnance du magistrat directeur ; mais, quand l'ordonnance seule est cassée, la décision du jury continue à subsister. Dans ce cas, les parties sont renvoyées devant un autre magistrat commis par le même tribunal pour rendre une nouvelle ordonnance (Cass., 22 août 1855).

1347. — IX. Interprétation des décisions. — Si, postérieurement à la décision du jury, des difficultés s'élèvent sur le sens et la portée de cette décision, quelle est l'autorité compétente pour en connaître ? Le principe de la séparation des pouvoirs conduit à décider que c'est l'autorité judiciaire dont le jury d'expropriation fait essentiellement partie. La question sera portée devant le tribunal civil de la situation de l'immeuble exproprié (C. d'Ét., 9 août 1889).

La même règle s'applique aux difficultés qui naissent sur le sens et la portée des actes de cession amiable, bien que ces actes soient passés en la forme administrative ou contiennent des stipulations ayant trait à l'exécution de travaux publics. C'est le fond et non la forme des actes qui détermine la compétence, à moins que la difficulté ne porte sur la forme elle-même. Or, il s'agit ici d'actes destinés à tenir lieu du jugement d'expropriation ou de la décision du jury et ayant, par suite, la même nature que les actes qu'ils remplacent (Confl., 15 mars 1850 ; 18 mars 1881).

## SECTION V. — **Paiement des indemnités et prise de possession.**

1348. — I. Droits de l'administration. — Lorsque la décision du jury a été rendue exécutoire par l'ordonnance du magistrat directeur, l'administration peut entrer en possession de l'immeuble, à la condition de payer préalablement le prix. « Les indemnités réglées par le jury seront, préalablement à la prise de possession, acquittées entre les mains des ayants droit » (art. 53, § 1er).

Cependant il peut arriver qu'au moment où l'administration veut effectuer le paiement, l'exproprié ne veuille pas ou ne puisse pas le recevoir ; cette circonstance ne sera pas de nature à retarder la prise de possession, mais alors l'administration devra remplir certaines formalités.

1349. — *L'exproprié se refuse à recevoir.* — Dans ce cas, « la prise de possession aura lieu après offres réelles et consignation » (art. 53,2). C'est, en effet, un principe consacré par l'article 1257, Code civil, que les offres réelles, suivies de consignation, libèrent le débitenr et tiennent lieu du paiement, lorsqu'elles sont valablement faites. Toutefois, lorsque les offres sont faites au nom de l'État ou d'un département, le législeur a admis une dérogation notable aux règles du droit commun. D'après les articles 1259, Code civil et 812, C. pr. civ., les offres réelles doivent se faire par le ministère d'un huissier qui se présente au créancier avec la somme due. Par exception, « s'il s'agit de travaux exécutés par l'État ou les départements, les offres réelles pourront s'effectuer au moyen d'un mandat égal au montant de l'indemnité fixée par le jury ; ce mandat, délivré par l'ordonnateur compétent, visé par le payeur, sera payable sur la caisse publique qui s'y trouvera désignée. Si les ayants droit refusent de recevoir le

mandat, la prise de possession aura lieu après consignation en espèces » (art. 53, §§ 3 et 4).

Ainsi, la dérogation n'existe que pour les offres réelles; quant à la consignation, elle doit, conformément au droit commun, se faire en argent. Du reste, la dérogation n'est pas étendue aux offres à faire par les communes ou autres expropriants.

1350. — *L'exproprié ne peut pas recevoir.* — Lorsque l'exproprié se trouve dans une situation qui ne lui permet pas de donner valablement quittance du montant de l'indemnité, l'administration peut néanmoins se libérer en consignant la somme due; mais alors les offres réelles sont inutiles et la loi dispense de les faire.

« Il ne sera pas fait d'offres réelles toutes les fois qu'il existera des inscriptions sur l'immeuble exproprié, ou d'autres obstacles au versement des deniers entre les mains des ayants droit; dans ce cas, il suffira que les sommes dues par l'administration soient consignées, pour être ultérieurement distribuées ou remises selon les règles du droit commun » (art. 54).

Quels sont les obstacles au versement des deniers? L'article 54 mentionne expressément les inscriptions hypothécaires. Par suite, l'indemnité doit être consignée avant la prise de possession, si le conservateur des hypothèques déclare qu'il existe des inscriptions sur l'immeuble. Il en sera de même si des saisies-arrêts ou oppositions ont éte formées entre les mains de l'administration par des créanciers ou autres intéressés, alors même que ces oppositions n'auraient pas encore été validées.

Des obstacles au paiement peuvent encore provenir, soit de l'incapacité des expropriés, soit du régime auquel sont soumis certains biens, comme, par exemple, les immeubles dotaux. Enfin, nous avons vu que, lorsqu'il y a litige sur le fond du droit ou sur la qualité des personnes qui réclament l'indemnité, le jury doit néanmoins régler l'indemnité et le magistrat directeur en ordonner la consignation jusqu'à ce que le litige soit vidé.

Le pourvoi en cassation n'étant pas suspensif en matière civile, on pourrait penser que le recours dirigé contre la décision du jury ne peut jamais faire obstacle au paiememt de l'indemnitè. Mais, aux termes de la loi des 16-19 juillet 1793, aucun paiement ne doit être fait par le Trésor en vertu de jugements attaqués par voie de recours en cassation, sans qu'il ait été préalablement fourni caution par les parties prenantes; d'où la conséquence que, si cette formalité n'a pas été observée, il y aura obstacle au paiement et, par suite, nécessité de consigner le montant de l'indemnité.

1351. — II. Droits des expropriés. — Nous avons vu que le propriétaire dont l'immeuble est compris dans un arrêté de cessibilité peut requérir l'expropriation, si, dans l'année de cet arrêté, l'administration ne l'a pas pousuivie elle-même. Nous allons trouver ici d'autres dispositions également destinées à garantir les expropriés contre les lenteurs de l'administration.

1352. — *Droit de requérir la fixation de l'indemnité.* — « Si, dans les six mois du jugement d'expropriation, l'administration ne poursuit pas la fixation de l'indemnité, les parties pourront exiger qu'il soit procédé à ladite fixation » (art. 55, § 1er).

La loi ne s'expliquant pas sur la procédure à suivre, en pareil cas, la jurisprudence décide que l'expropriant doit présenter requête au tribunal pour la désignation d'un magistrat directeur du jury (Cass., 12 juin 1860). Dans ce cas, il n'y a pas lieu à signification d'offres; il suffit que les prétentions des parties soient formulées devant le jury (Cass., 14 fév. 1866).

1353. — *Droit aux intérêts de la somme allouée.* — Si, après la fixation de l'indemnité, l'administration en retarde, par son fait, le paiement ou la consignation, l'exproprié n'a pas d'action directe pour forcer l'administration à se libérer; mais, ainsi que nous l'avons déjà dit, il peut continuer à percevoir les fruits de l'immeuble dont il conserve la possession; de plus, au bout d'un certain délai, il a droit aux intérêts de la somme due : « Quand l'indemnité aura été réglée, si elle n'est ni acquittée ni consignée dans les six mois de la décision du jury, les intérêts courront de plein droit à l'expiration de ce délai » (art. 55, § 2).

Il y a là une double dérogation aux principes du Code civil : dérogation à l'article 1153 en ce que les intérêts courent sans sommation ni demande en justice; dérogation à l'article 1652, en ce que l'exproprié a droit aux intérêts avant la livraison et lors même que la chose serait frugifère. Il cumule les intérêts et les bénéfices de la jouissance (Cass., 2 juill. 1872).

1354. — *Droit d'exiger la consignation après l'acceptation des offres.* — Le propriétaire qui a déclaré accepter les offres que l'administration est tenue de lui faire aux termes de l'article 23, ne peut cependant pas réclamer le paiement immédiat de l'indemnité; il faut, en effet, que l'administration prenne toutes les mesures et remplisse toutes les formalités nécessaires pour que le paiement soit valable et libératoire. Mais le législateur, pour obliger l'administration à accélérer, autant que possible, l'accomplissement de ces formalités et donner toute sécurité au propriétaire, autorise celui-ci à demander la consignation de l'indemnité. « Lorsqu'un propriétaire aura accepté les offres de l'administration, le montant de l'indemnité devra, s'il l'exige, et s'il n'y a pas eu contestation de la part des tiers dans les délais prescrits par les articles 24 et 27, être versé à la Caisse des dépôts et consignations, pour être remis ou distribué à qui de droit, selon les règles du droit commun » (art. 58).

La loi réserve le cas où il y aurait contestation des tiers : l'acceptation des offres par le propriétaire ne peut pas, en effet, priver les créanciers inscrits ou autres tiers intéressés du droit de réclamer, s'ils le jugent utile, l'intervention du jury pour le règlement de l'indemnité.

1355. — III. Prise de possession sans accomplissement des formes légales. — Il est arrivé parfois que l'administration s'est emparée d'immeubles sans suivre les formes régulières de l'expropriation. Les faits de cette nature constituent des atteintes à la propriété privée relevant exclusivement de la compétence judiciaire. Les propriétaires lésés doivent donc porter leurs réclamations devant les tribunaux civils qui peuvent ordonner la réintégration des plaignants dans leur propriété et statuer sur les dommages-intérêts (Confl., 12 mai 1877). Mais, par respect pour le principe de la séparation des pouvoirs, les tribunaux ne pourraient pas ordonner la destruction des travaux déjà exécutés.

## SECTION VI. — **Dispositions diverses**.

### § 1er. — Dispositions générales

1356. — I. Actes relatifs a l'expropriation. — En vue de faciliter les opérations de l'expropriation et d'en diminuer les frais, la loi édicte certaines règles relatives à la forme des actes et aux immunités dont ils sont l'objet.

1357. — *Forme des actes.* — « Les contrats de vente, quittances et autres actes relatifs à l'acquisition des terrains, peuvent être passés dans la forme des actes administratifs; la minute restera déposée au secrétariat de la préfecture : expédition en sera transmise à l'administration des domaines » (art. 56).

Cet article fait une application particulière d'un principe que nous avons énoncé (*supra*, n° 592). Les préfets ont le droit de passer les actes relatifs au domaine national et ils peuvent déléguer à cet effet les sous-préfets et les maires. Mais c'est là une simple faculté; le ministère des notaires peut aussi être employé, et il l'est souvent, surtout lorsque les travaux sont exécutés, non par l administration, mais par des concessionnaires.

1358. — *Significations.* — « Les significations et notifications mentionnées en la présente loi, sont faites à la diligence du préfet du département de la situation des biens » (art. 57, § 1er). Le préfet est, en effet, au sein de chaque département, le représentant de l'État. Il en serait de même si l'expropriation était poursuivie au nom du département; mais, si elle est poursuivie au nom d'une commune, les significations devraient être faites à la requête du maire. En cas de concession, elles auraient lieu à la requête du concessionnaire substitué aux droits de l'administration expropriante.

« Elles peuvent être faites tant par huissier que par tout agent de l'administration dont les procès-verbaux font foi en justice » (art. 57, § 2).

1359. — *Exemption des droits de timbre et d'enregistrement.* — « Les plans, procès-verbaux, certificats, significations, jugements, contrats, quittances et autres actes faits en vertu de la présente loi, seront visés pour timbre et enregistrés gratis, lorsqu'il y aura lieu à la formalité de l'enregistrement. Il ne sera perçu aucuns droits pour la transcription des actes au bureau des hypothèques » (art. 58, §§ 1 et 2).

Il y a dispense, non pas des formalités du timbre et de l'enregistrement, mais des droits que ces formalités entraînent. L'immunité existe au profit de tous les actes faits, en vertu de la loi de 1841, à la requête de l'administration ou des indemnitaires. La jurisprudence l'étend même aux acquisitions faites par des particuliers, à titre de remploi obligatoire du prix des biens dotaux et des biens des mineurs, à condition que la déclaration de remploi ait été faite dans l'acte (Cass., 14 juin 1864).

La loi accorde une dispense de même nature aux acquisitions amiables faites avant l'accomplissement des formalités de l'expropriation : « Les

droits perçus sur les acquisitions amiables faites antérieurement aux arrêtés du préfet seront restitués, lorsque, dans le *délai de deux ans*, à partir de la perception, il sera justifié que les immeubles acquis sont compris dans ces arrêtés. La restitution des droits ne pourra s'appliquer qu'à la portion des immeubles qui aura été reconnue nécessaire à l'exécution des travaux » (art. 58, § 3).

1360. — II. Droit de préemption ou de rétrocession. — L'expropriation est une atteinte grave au droit de propriété ; elle n'a pu être autorisée que pour cause d'utilité publique. Si cette cause ne se réalise pas, il est juste que le propriétaire dépossédé puisse recouvrer la propriété de son immeuble. Telle est la base du droit que, dans l'usage, on a appelé *droit de préemption* ou de *rétrocession*.

1361. — *Cas dans lesquels le droit de préemption peut être exercé.* — « Si les terrains acquis pour des travaux d'utilité publique ne reçoivent pas cette destination, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit peuvent en demander la remise » (art. 60, § 1er).

C'est à l'administration qu'il appartient exclusivement de déclarer que les terrains seront ou ne seront pas employés aux travaux d'utilité publique pour lesquels l'expropriation a eu lieu ; mais ce droit est soumis à une double restriction : d'une part, l'administration ne pourrait pas repousser la demande de rétrocession en alléguant qu'elle emploie les terrains à une destination autre que celle qui avait motivé l'expropriation (C. d'Ét., 6 mars 1872). D'autre part, si l'administration tardait trop à réaliser ses projets, ou s'il résultait des circonstances que les terrains ne seront pas employés à la destination prévue, les propriétaires expropriés pourraient s'adresser au tribunal civil pour faire reconnaître la prérogative qui leur est conférée par la loi (C. d'Ét , 21 mai 1867).

1362. — *Biens auxquels ce droit s'applique.* — Le droit de préemption s'applique aux terrains qui ont été acquis, sur la demande de l'administration, « pour des travaux d'utilité publique » ; d'où il suit qu'il ne doit pas être étendu aux terrains dont le propriétaire a requis l'expropriation totale. Aussi l'article 62 décide-t-il que « les dispositions des articles 60 et 61 ne sont pas applicables aux terrains qui auront été acquis sur la réquisition du propriétaire, en vertu de l'article 50, et qui *resteraient disponibles après l'exécution des travaux* ».

Ces derniers mots déterminent la portée de la règle. Pour que le propriétaire ne puisse pas être admis à exercer le droit de préemption, en cas de réquisition d'emprise totale, il faut qu'une partie des terrains ait été employée à l'exécution des travaux. Si, par suite d'abandon ou de modification du projet, aucune partie de la propriété n'est employée par l'administration, le propriétaire qui n'avait requis l'expropriation totale que dans le but d'éviter le morcellement, pourra réclamer la rétrocession.

1363. — *Personnes pouvant demander la rétrocession.* — La loi dit que ce sont « les anciens propriétaires ou leurs ayants droit ». Pas de difficulté lorsqu'il y a eu expropriation totale : dans ce cas, la rétrocession ne peut être demandée que par l'ancien propriétaire ou par ses héritiers, s'il est décédé. Mais il y a controverse dans le cas où, après une expro-

priation partielle, le propriétaire a vendu la partie restante de sa propriété.

On a soutenu que l'expression « ayants droit » doit être entendue ici comme s'appliquant à tout sous-acquéreur. En effet, dit-on, le législateur en créant le droit de préemption a eu pour but essentiel de faire cesser des morcellements aussi nuisibles à l'intérêt général qu'à l'intérêt privé. Or, si l'on refuse à l'acquéreur au profit de son vendeur le droit d'obtenir la remise de la parcelle qui le touche, le droit de préemption éternisera le morcellement au lieu de le faire cesser. On ajoute que ce résultat sera contraire aux dispositions des lois des 16 septembre 1807 (art. 53), 21 mai 1836 (art. 19), 24 mai 1842 (art. 2), qui, dans diverses hypothèses, ouvrent toujours le droit de préemption au profit des propriétaires voisins.

Cependant la jurisprudence décide que les mots « ayants droit » ne doivent s'entendre que des héritiers du propriétaire, et que les successeurs à titre particulier ne peuvent être admis à invoquer le droit de préemption en vertu de l'article 60, qu'autant que le vendeur ou testateur les a subrogés expressément dans l'exercice de ce droit (Cass., 26 juin 1869).

Lorsqu'il s'élève des difficultés entre les prétendants à la rétrocession, la contestation est de la compétence judiciaire (C. d'Ét., 1er avril 1840). Il en est de même de toutes les autres questions qui se rattachent à l'exercice de ce droit.

1364. — *Fixation du prix de rétrocession.* — « Le prix des terrains rétrocédés est fixé à l'amiable, et, s'il n'y a pas accord, par le jury d'expropriation dans les formes ci-dessus prescrites. La fixation par le jury ne peut, en aucun cas, excéder la somme moyennant laquelle les terrains ont été acquis » (art. 60, § 3).

Le droit de préemption ne fait pas de l'expropriation une vente sous condition résolutoire : l'expropriant est devenu propriétaire pur et simple des terrains acquis ; par conséquent, s'il n'existait pas de disposition contraire dans la loi, l'administration pourrait revendre ces terrains aux conditions qu'il lui plairait de choisir. Mais il a paru juste d'établir, en faveur du propriétaire dépossédé, deux nouvelles prérogatives : 1° celle d'exiger que le prix soit fixé par le jury à défaut de traité amiable ; 2° celle de n'être pas obligé de payer un prix supérieur à celui qu'il a reçu.

Cette dernière règle s'applique sans difficulté lorsque la rétrocession comprend la totalité du terrain exproprié. Mais, lorsqu'il s'agit de la rétrocession d'une partie de l'immeuble, on s'est demandé si le jury ne devait pas proportionner le prix de revente à l'étendue du terrain rétrocédé, par rapport à l'indemnité d'expropriation. La Cour de cassation a décidé que, dans ce cas, il était suffisant que le prix de rétrocession fixé par le jury fût inférieur au montant total de l'indemnité (Cass., 20 avril 1881).

1365. — *Formalités requises pour la rétrocession.* — « Un avis publié de la manière indiquée en l'article 6, fait connaître les terrains que l'administration est dans le cas de revendre. Dans les trois mois de cette publication, les anciens propriétaires qui veulent réacquérir la propriété desdits terrains sont tenus de le déclarer ; et, dans le mois de la fixation du prix, soit amiable, soit judiciaire, ils doivent passer le contrat de rachat et

payer le prix ; le tout à peine de déchéance du privilège que leur accorde l'article précédent » (art. 61).

Il n'est pas nécessaire de remplir les formalités exigées en cas d'expropriation, telles que l'avertissement aux parties intéressées, les offres et demandes préalables. Les seules formalités requises sont : 1° la publication, par voie d'affiches et d'insertions dans les journaux, de l'avis faisant connaître les terrains que l'administration entend revendre ; 2° la déclaration faite par les anciens propriétaires, dans les trois mois de la publication, qu'ils veulent user de la faculté qui leur est ouverte ; 3° enfin, à défaut d'accord amiable sur le prix, la désignation, par les tribunaux compétents, d'un jury et d'un magistrat directeur (Cass., 20 avril 1881).

Le contrat de rétrocession est passé dans les formes tracées par l'ordonnance du 22 mars 1835.

1366. — III. Expropriation poursuivie par des concessionnaires. — Il arrive fréquemment que l'administration, en concédant l'exécution de travaux d'utilité publique à des compagnies, leur délègue le soin d'opérer les expropriations nécessaires. Quels seront alors les droits et les obligations de ces compagnies ?

Aux termes de l'article 63, « les concessionnaires de travaux publics exerceront tous les droits conférés à l'administration, et seront soumis à toutes les obligations qui lui sont imposées par la présente loi ».

Les concessionnaires sont donc subrogés à l'administration ; mais cette subrogation n'est pas complète. D'abord, ils ne sont subrogés que quant aux droits et aux obligations résultant pour l'administration de la loi du 3 mai 1841. Ainsi, pour ne citer qu'un exemple, ils ne seraient pas, au cas de pourvoi en cassation, dispensés de la consignation d'amende accordée à l'État par les lois des 2 brumaire an IV et 14 brumaire an V. En second lieu, les concessionnaires ne sont subrogés qu'à l'administration expropriante, de sorte que le préfet devra continuer à exercer les fonctions qui lui sont dévolues pas la loi, dans tous les cas où il intervient en vertu d'un pouvoir propre, notamment pour la désignation des terrains à exproprier.

## § 2. — Dispositions exceptionnelles

1367. — I. Prise de possession en cas d'urgence. — Dans certains cas, l'intérêt public exige que l'administration entre immédiatement en possession des terrains à exproprier. La loi autorise cette prise de possession immédiate, lorsqu'il s'agit de terrains *non bâtis*, mais sous des conditions qui donnent une satisfaction suffisante au principe de l'indemnité préalable tout en assurant la prompte exécution des travaux. La procédure à suivre est tracée par les articles 65 à 74 de la loi de 1841.

1368. — *Procédure.* — L'urgence est spécialement déclarée par décret. Après le jugement d'expropriation, le décret qui déclare l'urgence et le jugement sont notifiés aux propriétaires et aux détenteurs, avec assignation devant le tribunal civil. L'assignation est donnée à trois jours au moins ; elle énonce la somme offerte par l'administration.

Au jour fixé, les propriétaires et les détenteurs doivent déclarer la somme dont ils demandent la consignation. Faute par eux de comparaître, il est procédé en leur absence.

Le tribunal fixe le montant de la somme à consigner. Il peut se transporter sur les lieux ou commettre un juge pour visiter les terrains, recueillir tous les renseignements propres à en déterminer la valeur, et en dresser, s'il y a lieu, un procès-verbal descriptif. Cette opération doit être terminée dans les cinq jours du jugement qui l'a ordonnée. Dans les trois jours de la remise du procès-verbal au greffe, le tribunal détermine la somme à consigner.

La consignation doit comprendre, outre le principal, la somme nécessaire pour assurer, pendant deux ans, le paiement des intérêts à 5 0/0. Sur le vu du procès-verbal de consignation, et sur une nouvelle assignation à deux jours, le président ordonne la prise de possession. Le jugement du tribunal et l'ordonnance du président sont exécutoires sur minute et ne peuvent être attaqués par opposition ni par appel. Le président taxe les dépens qui doivent être supportés par l'administration.

Après la prise de possession, il est, à la poursuite de la partie la plus diligente, procédé à la fixation définitive de l'indemnité dans la forme ordinaire. Si cette fixation est supérieure à la somme déterminée par le tribunal, le supplément doit être consigné dans la quinzaine de la notification de la décision du jury, et, à défaut, le propriétaire peut s'opposer à la continuation des travaux.

1369. — *Recours contre la déclaration d'urgence.* — La déclaration d'urgence est un acte de puissance publique qui ne peut être discuté par la voie contentieuse; toutefois elle serait susceptible d'un recours pour incompétence ou violation des formes, par exemple si l'urgence avait été déclarée par un arrêté ministériel au lieu d'un décret.

1370. — II. Travaux militaires et de la marine. — La loi, dans l'article 75, pose des règles générales concernant l'expropriation pour les travaux militaires et de la marine; dans l'article 76, elle pose des règles spéciales aux travaux de fortification urgents.

1371. — *Règles générales.* — Les formalités prescrites par les titres I et II de la loi ne sont applicables ni aux travaux militaires ni aux travaux de la marine nationale. Pour ces travaux, un décret détermine les terrains qui sont soumis à l'expropriation (art. 75).

L'article 75 écarte donc les deux enquêtes du début de la procédure ordinaire en expropriation. Ces enquêtes, en effet, pourraient avoir des inconvénients au point de vue de la sécurité extérieure du pays, et, d'ailleurs, le choix du terrain sur lequel doivent s'exécuter les travaux est alors soumis à des règles dont il n'est guère possible de s'écarter. Il n'y a pas non plus lieu à l'intervention d'un arrêté de cessibilité; la détermination des terrains à exproprier est faite par le décret qui autorise les travaux.

Les autres dispositions de la loi de 1841, depuis le titre III jusqu'au titre VI inclusivement, s'appliquent aux expropriations dont nous nous occupons.

1372. — *Dispositions spéciales aux travaux de fortification urgents.* — « L'expropriation ou l'occupation temporaire, *en cas d'urgence*, des propriétés privées qui seront jugées nécessaires pour des travaux de fortification, continueront d'avoir lieu conformément aux dispositions prescrites par la loi du 30 mars 1831. Toutefois, lorsque les propriétaires ou autres intéressés n'auront pas accepté les offres de l'administration, le règlement définitif des indemnités aura lieu conformément aux dispositions du titre IV ci-dessus. Sont également applicables aux expropriations poursuivies en vertu de la loi du 30 mars 1831, les articles 16, 17, 18, 19 et 20 ainsi que le titre VI de la présente loi » (art. 76).

La loi du 30 mars 1831 avait organisé, pour les cas où il y aurait lieu de prendre d'urgence possession de propriétés privées pour des travaux de fortification, une procédure analogue à celle que nous avons exposée ci-dessus pour les travaux civils. Cette loi se référait à celle de 1810 qui donnait à l'autorité judiciaire compétence pour la fixation des indemnités. Lorsque la loi de 1833 eut transporté cette fixation à un jury spécial, il fut nécessaire de modifier la loi de 1831 conformément au nouveau principe. C'est ce qui fut fait par l'article 66 de la loi de 1833 dont la loi de 1841 reproduit littéralement la disposition. Néanmoins, il reste encore des différences notables entre la procédure tracée par la loi de 1831 pour les travaux de fortification urgents, et celle de l'expropriation, en cas d'urgence, pour des travaux civils.

1° D'après la loi de 1831 modifiée, c'est le jury d'expropriation qui fixe l'indemnité due, non seulement en cas de dépossession définitive des terrains, mais encore en cas d'occupation temporaire. C'est là une dérogation au principe qui attribue au conseil de préfecture la fixation des indemnités dues pour occupation temporaire en matière de travaux publics. L'occupation de propriétés non bâties donne droit à une indemnité annuelle représentant la valeur locative des propriétés et le dommage résultant du fait de la dépossession ; si, dans le cours de la troisième année, le propriétaire n'est pas remis en possession, il peut exiger l'acquisition de son immeuble. L'occupation de propriétés bâties donne immédiatement lieu à expropriation.

2° La déclaration d'urgence pour les travaux civils ne peut être prononcée que lorsqu'il s'agit de terrains non bâtis ; cette restriction n'existe pas pour les travaux de fortification.

3° En matière de travaux civils, le tribunal rend deux jugements, l'un pour prononcer l'expropriation, l'autre pour fixer le montant de la somme à consigner : pour les travaux de fortification, le même jugement statue à la fois sur ces deux objets.

# CHAPITRE II

## LES TRAVAUX PUBLICS

1373. — Définition. — On entend par travaux publics tous les travaux exécutés dans un but d'utilité publique, en vertu d'une autorisation légale.

Ainsi, d'une part, ne doivent pas être considérés comme travaux publics les travaux, quels qu'ils soient, entrepris dans un but d'utilité privée. Tels sont les travaux exécutés dans le seul intérêt du domaine privé de l'État, comme les routes d'exploitation dans les forêts nationales (C. d'Ét., 16 mai 1896).

Il ne faudrait pas cependant poser en principe que les travaux publics sont ceux qui sont exécutés sur le domaine public. Des travaux d'utilité publique peuvent être exécutés sur le domaine privé de l'État et revêtir, par suite, le caractère de travaux publics. Il en est ainsi notamment des travaux relatifs à la construction d'édifices et locaux destinés à un service public (C. Ét., 30 juin 1894). A l'inverse, les travaux faits par l'État même sur le domaine public, mais en vertu d'une convention privée, n'ont pas le caractère de travaux publics (Confl., 18 mars 1881).

D'autre part, la dénomination de travaux publics ne doit pas être réservée aux seuls travaux exécutés au compte de l'État; elle s'applique même aux travaux exécutés au compte des départements, des communes et des établissements publics. Cette solution a toujours été admise par le Conseil d'État; mais la Cour de cassation ne s'y est ralliée qu'après une longue résistance (Cass., 28 juin 1853). Enfin la loi assimile aux travaux publics divers travaux d'intérêt collectif entrepris par des sociétés syndicales autorisées (L. 21 juin 1865), ou même concédés à des entrepreneurs pour le dessèchement des marais (L. 16 sept. 1807).

### SECTION PREMIÈRE. — **Modes d'exécution des travaux publics.**

1374. — Division. — On distingue quatre modes principaux d'exécution des travaux publics: 1° la régie, 2° l'entreprise ou marché, 3° la concession, 4° l'exécution par les associations syndicales.

#### § 1er. — Régie

1375. — Divers modes de régie. — Nous n'avons que peu de chose à dire sur la régie ; elle comprend les divers cas dans lesquels l'administration, au lieu de recourir à un intermédiaire, fait elle-même exécuter les travaux sous la direction de ses agents.

Souvent l'administration emploie des ouvriers qu'elle paye à la journée ; d'autres fois elle divtse le travail en tâche et passe des petits marchés partiels. Ces *travaux à la journée* ou *à la tâche* rentrent dans le système de la régie ; cependant on applique plus particulièrement la dénomination de régie au mode dans lequel l'administration institue, sous le nom de *régisseur*, un de ses agents pour tenir compte des dépenses et effectuer les paiements au moyen d'avances qui lui sont faites à charge de justification. La régie est dite alors *régie simple* ou *par économie*.

Il existe un second mode de régie, *la régie intéressée*, dont l'usage est assez rare. Il diffère du premier en ce que le régisseur n'est pas un agent de l'administration, recevant un traitement fixe, mais un tiers qui est rémunéré de ses services et des avances de fonds qu'il a été tenu de faire par une indemnité proportionnelle aux dépenses.

## § 2. — Entreprise ou marché

1376. — I. Définition. — L'entreprise ou marché est un contrat par lequel un entrepreneur s'engage envers l'administration à exécuter les ouvrages convenus, moyennant un prix que l'administration doit lui payer d'après des bases déterminées. Ce contrat peut se former de deux manières: par voie d'adjudication publique ou par traité de gré à gré Mais les marchés de gré à gré ne doivent avoir lieu que dans les cas exceptionnels qui seront indiqués plus loin ; en règle générale, c'est à l'adjudication publique que l'administration doit recourir.

1377. — II. Adjudication publique. — On appelle ainsi le marché fait avec publicité et concurrence. Cette forme de marché présente un double avantage : elle permet à l'administration d'obtenir les meilleures conditions possibles pour l'exécution des travaux ; de plus, elle sauvegarde la dignité des administrateurs en écartant jusqu'au soupçon qui pourrait les atteindre.

Le principe de l'adjudication a été consacré pour les travaux des ponts et chaussées par une ordonnance du 18 mars 1829 ; peu après, l'ordonnance du 4 décembre 1836, rendue en exécution de la loi du 31 janvier 1833 (art. 12), l'étendit à tous les marchés faits au nom de l'État. Enfin, elle est consacrée à nouveau par l'article 1er du décret réglementaire du 18 novembre 1882 qui porte que « les marchés de *travaux*, *fournitures* ou *transports* au compte de l'État sont faits avec concurrence et publicité, sauf les exceptions mentionnées à l'article 18 du même décret.

1378. — *Garanties à fournir par les concurrents.* — Comme garantie de son *aptitude professionnelle*, chaque concurrent doit produire un *certificat de capacité* délivré par un homme de l'art. Ce certificat ne doit pas avoir plus de trois ans de date au moment de l'adjudication. Il y est fait mention de la manière dont le soumissionnaire a rempli ses engagements, soit envers l'administration, soit envers les tiers, soit envers les ouvriers, dans les travaux qu'il a exécutés, surveillés ou suivis. Ces travaux doivent avoir été faits dans les dix dernières années.

Mais le certificat de capacité n'est pas toujours la seule pièce qui doive

être exigée. « Les adjudications publiques, relatives à des fournitures, travaux, transports, exploitations ou fabrications qui ne peuvent être, sans inconvénient, livrés à une concurrence illimitée, sont soumises à des restrictions permettant de n'admettre que les soumissions qui émanent de personnes reconnues capables par l'administration au vu des titres exigés par le cahier des charges et préalablement à l'ouverture des plis renfermant les soumissions » (D. 18 nov. 1882, art. 3).

Comme garantie de sa *solvabilité*, chaque adjudicataire doit fournir un *cautionnement*. « Les cahiers des charges déterminent l'importance des garanties pécuniaires à produire : par les soumissionnaires à titre de cautionnements provisoires pour être admis aux adjudications ; par les adjudicataires, à titre de cautionnements définitifs, pour répondre de leurs engagements » (art. 4).

Cependant la nécessité de fournir un cautionnement n'est pas une règle absolue dont l'administration ne puisse jamais se départir ; le même article ajoute que les cahiers des charges peuvent, s'il y a lieu, dispenser de l'obligation de déposer un cautionnement provisoire ou définitif, et le décret du 4 juin 1888 (art. 4) dispense les sociétés d'ouvriers de fournir un cautionnement lorsque le montant des travaux n'excède pas 50,000 francs.

1379. — *Formes de l'adjudication.* — « L'avis des adjudications à passer est publié, sauf les cas d'urgence, au moins vingt jours à l'avance, par la voie des affiches et par tous les moyens ordinaires de publicité. Cet avis fait connaître : 1° le lieu où l'on peut prendre connaissance du cahier des charges ; 2° les autorités chargées de procéder à l'adjudication ; 3° le lieu, le jour et l'heure fixés pour l'adjudication. Il est procédé à l'adjudication en séance publique » (D. 18 nov. 1882, art. 2).

La séance est tenue par le préfet en conseil préfecture et en présence de l'ingénieur en chef. Lorsqu'il s'agit de travaux dont la dépense n'excède pas 15,000 francs, le préfet peut déléguer le soin de passer l'adjudication au sous-préfet qui doit alors être assisté du maire du chef-lieu d'arrondissement, de deux membres du conseil d'arrondissement et d'un ingénieur ordinaire.

« Les soumissions, placées sous enveloppes cachetées, sont remises en séance publique. Toutefois les cahiers des charges peuvent autoriser ou prescrire l'envoi des soumissions par lettres recommandées ou leur dépôt dans une boîte à ce destinée ; ils fixent le délai pour cet envoi ou ce dépôt. Lorsqu'un maximum de prix ou un minimum de rabais a été arrêté d'avance par le ministre ou par le fonctionnaire qu'il a délégué, le montant de ce maximum ou de ce minimum est indiqué dans un pli cacheté déposé sur le bureau à l'ouverture de la séance » (art. 13).

« Dans le cas où plusieurs soumissionnaires offriraient le même prix et où ce prix serait le plus bas de ceux portés dans les soumissions, il est procédé à une réadjudication, soit sur de nouvelles soumissions, soit à l'extinction des feux, entre ces soumissionnaires seulement. Si les soumissionnaires se refusaient à faire de nouvelles offres ou si les prix demandés ne différaient pas encore, le sort en déciderait » (art. 14).

A égalité de rabais entre une soumission d'entrepreneur et une soumis-

sion de société d'ouvriers, cette dernière est préférée. Dans le cas où plusieurs sociétés d'ouvriers offriraient le même rabais, il serait procédé comme en l'article ci-dessus (D. 4 juin 1888, art. 5).

1380. — *Effets de l'adjudication.* — Lorsque l'adjudication a été prononcée, l'adjudicataire est lié vis-à-vis de l'administration; mais l'administration est-elle liée vis-à-vis de l'adjudicataire? Non, en général. D'une part, en effet, le droit de procéder à une réadjudication peut avoir été réservé par le cahier des charges et, d'autre part, la validité des adjudications, sauf exception spécialement autorisée, est toujours subordonnée à l'approbation du ministre compétent.

« Il *peut* être fixé par le cahier des charges un délai pour recevoir des offres de rabais sur le prix de l'adjudication. Si, pendant ce délai, qui ne doit pas dépasser vingt jours, il est fait une ou plusieurs offres de rabais d'au moins 10 0/0, il est procédé à une réadjudication entre le premier adjudicataire et l'auteur ou les auteurs des offres de rabais, pourvu qu'ils aient, préalablement à leurs offres, satisfait aux conditions imposées par le cahier des charges pour pouvoir se présenter aux adjudications » (D. 1882, art. 16).

« Sauf les exceptions spécialement autorisées ou résultant des dispositions particulières à certains services, les adjudications et réadjudications sont subordonnées à l'approbation du ministre et ne sont valables et définitives qu'après cette approbation. Les exceptions spécialement autorisées doivent être relatées au cahier des charges » (art. 17).

1381. — III. Marchés de gré a gré. — Il peut se présenter des cas où l'adjudication publique ne peut pas remplir le but que se propose l'administration; alors il est permis de recourir au marché de gré à gré. Les cas dans lesquels il peut être traité de gré à gré sont indiqués dans l'article 18 du décret réglementaire du 18 novembre 1882; ils peuvent se grouper sous cinq chefs principaux, savoir : 1° modicité de la dépense; 2° nécessité de tenir certaines opérations secrètes; 3° nature du travail ou de l'acquisition excluant par elle-même la libre concurrence; 4° motifs d'urgence ou de sécurité publique; 5° tentative infructueuse d'adjudication publique. Nous nous bornerons à renvoyer au texte de cet article.

Le même décret (art. 28) ajoute un autre cas qui se réfère à des circonstances particulières : « A partir de l'ordre de mobilisation, les dispositions du présent décret cessent d'être obligatoires pour les départements de la guerre et la marine. » Il importe, en effet, que les ministres de la guerre et de la marine puissent alors faire, sous leur responsabilité, toutes les acquisitions qu'ils jugent nécessaires.

1382. — *Formes des marchés; garanties à fournir.* — « Les marchés de gré à gré sont passés par les ministres ou par les fonctionnaires qu'ils ont délégués à cet effet. Ils ont lieu : 1° soit sur un engagement souscrit à la suite du cahier des charges; 2° soit sur une soumission souscrite par celui qui propose de traiter; 3° soit sur une correspondance suivant les usages du commerce. Tout marché de gré à gré doit rappeler celui des paragraphes de l'article 18 dont il est fait application. Les marchés passés par les délégués du ministre sont subordonnés à son approbation, si ce n'est

en cas de force majeure ou sauf les dispositions particulières à certains services et les exceptions spécialement autorisées. Le cas de force majeure ou les autorisations spéciales doivent être relatés dans lesdits marchés. Les dispositions des articles 4 à 12 du présent décret sont applicables aux garanties stipulées dans les marchés de gré à gré » (art. 19).

1383. — *Cas de dispense de marchés écrits.* — « Il peut être suppléé aux marchés écrits par des achats sur simple facture, pour les objets qui doivent être livrés immédiatement, quand la valeur de chacun de ces achats n'excède pas 1,500 francs. La dispense de marché s'étend aux travaux ou transports dont la valeur présumée n'excède pas 1,500 francs, et qui peuvent être exécutés sur simple mémoire » (art. 22).

1383 *bis*. — IV. Sanction des règles de l'adjudication. — Le principe de la publicité des adjudications a été établi dans l'intérêt exclusif des finances publiques. C'est un point qui a été reconnu par divers avis ou arrêts du Conseil d'État. Il suit de là que les entrepreneurs et fournisseurs n'auraient pas qualité pour se plaindre si, en violation des règlements, l'administration avait passé des marchés de gré à gré en dehors des cas exceptionnels formellement prévus (C. d'Ét., 14 juill. 1876). L'administration aurait-elle le droit d'invoquer cette irrégularité pour faire prononcer la nullité du marché? En ce sens, on pourrait soutenir que l'inobservation des règles établies pour la protection des incapables engendre, en général, une nullité à leur profit ; mais une semblable solution conduirait le plus souvent à des résultats iniques. Parmi les exceptions au principe de l'adjudication, il en est qui dépendent d'une appréciation discrétionnaire de l'administration. L'entrepreneur, en passant le traité de gré à gré, a pu croire qu'il se trouvait dans un cas où cette forme de marché est permise. S'il a été de bonne foi, le contrat ne peut être annulé, et l'administration, en se refusant à l'exécuter, se rendrait passible de dommages-intérêts. L'annulation ne pourrait être prononcée sans indemnité que dans le cas où il serait établi qu'il y a eu collusion entre l'entrepreneur et l'administrateur qui a fait le marché (C. d'Ét., 18 mai 1877).

Mais la jurisprudence reconnaît aux entrepreneurs admis à concourir, le droit de se prévaloir des irrégularités qui auraient été commises dans l'adjudication, lorsque ces irrégularités ont pu avoir pour effet de porter atteinte à la libre concurrence et à la parfaite égalité qui doit exister entre les soumissionnaires (C. d'Ét., 28 janv. 1836 ; 10 nov. 1882).

1384. — V. Modalités diverses des marchés de travaux publics. — Quelle que soit la forme dans laquelle ils sont passés, les marchés de travaux publics peuvent se présenter sous l'une des trois modalités suivantes: 1° marché à forfait, 2° marché sur série de prix, 3° marché à l'unité de mesure.

1385. — *Marché à forfait.* — On appelle ainsi le marché dans lequel le prix est fixé d'avance et d'une manière définitive pour l'ensemble du travail à exécuter, sans qu'il y ait à procéder à un mesurage après l'achèvement de ce travail et sans que l'entrepreneur ou l'administration puisse réclamer en cas de perte ou de bénéfice exagéré (C. civ., art. 1793). Cette espèce de marché est peu usitée dans les grands travaux de l'État ; mais

elle est fréquemment employée pour les travaux communaux, notamment pour les constructions d'édifices municipaux.

1386. — *Marchés sur série de prix.* — Le prix de l'ensemble du travail n'est pas déterminé d'avance, mais une *série* ou *bordereau de prix* indique en détail les prix de chaque nature d'ouvrages, de chaque nature et quantité de matériaux; puis, quand le travail est achevé, on procède à un mesurage pour déterminer le prix total. Ce mode est employé dans les cas où il n'est pas possible d'évaluer d'avance les quantités d'ouvrages à exécuter, par exemple, lorsqu'il s'agit d'établir des digues dans la mer ou dans le lit des fleuves. Le contrat porte alors sur une période de temps pendant laquelle l'entrepreneur sera tenu d'effectuer tous les travaux ou toutes les fournitures qui lui seront commandés par l'administration.

1387. — *Marchés à l'unité de mesure.* — Cette espèce de marché réunit les caractères des deux précédentes. Comme dans le marché sur série de prix, il y a un bordereau de prix où le tarif des travaux à exécuter est prévu, et, comme dans le marché à forfait, il y a un devis descriptif où les travaux à exécuter sont indiqués avec dessins et plans à l'appui. Le contrat est donc fait en vue d'une entreprise bien déterminée et non pour une période plus ou moins longue; l'entrepreneur s'engage à exécuter tous les travaux prévus au devis et l'administration s'engage à les lui faire exécuter. Celle-ci, il est vrai, a le droit de diminuer ou d'augmenter la quantité des travaux, si elle le juge nécessaire; mais elle ne peut le faire que sous certaines conditions qui seront indiquées plus loin (n° 1396).

1388. — VI. Sources des règles des marchés. — Les obligations réciproques que les marchés de travaux publics font naître entre l'administration et les entrepreneurs sont régies par les dispositions du Code civil, soit au titre *Obligations*, soit au titre du *Contrat de louage*, sauf les dérogations qui peuvent résulter des conventions des parties et qui sont contenues dans différentes pièces que nous allons énumérer.

Ces pièces se divisent en deux catégories : 1° les pièces essentielles, qui constituent le contrat; 2° les pièces accessoires, qui n'ont le plus souvent que la valeur de simples renseignements.

1389. — *Pièces essentielles.* — Elles sont au nombre de trois : 1° le cahier des clauses et conditions générales; 2° le devis ou cahier des charges spécial à l'entreprise; 3° le bordereau des prix.

Divers services publics ont un *cahier des clauses et conditions générales* qui leur est propre; celui de l'administration des ponts et chaussées est actuellement un arrêté du ministre des travaux publics du 16 février 1892; ceux des travaux du génie portent les dates des 7 mai 1857 et 25 novembre 1876.

Le *devis ou cahier des charges* spécial est la description détaillée et circonstanciée de toutes les parties du travail; il indique la qualité des matériaux à employer, le mode et les délais d'exécution des travaux, la manière de mesurer les ouvrages, enfin toutes les autres conditions particulières.

Le *bordereau des prix* contient l'indication des prix proposés par l'administration et sur lesquels porte le rabais. Il se divise en deux par-

ties : 1° le *bordereau des prix proprement dit* indiquant le prix de chacune des parties qui composent l'ouvrage, par exemple, le prix du mètre cube de maçonnerie; 2° le *sous-détail* faisant connaître la composition des prix portés à la première partie du bordereau, par exemple, le prix du moellon, du mortier, etc., compris dans un mètre cube de maçonnerie. Ces deux parties n'ont pas la même autorité; la première seule est essentielle; la seconde fournit des renseignements de nature à éclairer l'entrepreneur sur la manière dont l'administration a établi les prix du bordereau, mais elle ne fait aucune foi entre les parties.

1390. — *Pièces accessoires.* — Ces pièces sont, outre le sous-détail, le détail estimatif et l'avant-métré.

Le *détail estimatif* est l'évaluation de la dépense totale à laquelle les travaux doivent donner lieu; il a principalement pour but d'éclairer l'administration sur les projets qui lui sont soumis; l'entrepreneur ne peut s'en prévaloir vis-à-vis de l'administration.

L'*avant-métré* est l'évaluation des quantités d'ouvrages à exécuter; il n'a, de même que le détail estimatif, d'autre objet que de donner à l'administration une idée exacte des travaux à entreprendre. Les quantités qu'il énonce ne peuvent donc pas, sans mesurage effectif, être prises comme base du règlement avec l'entrepreneur. Toutefois, il joue le rôle de pièce essentielle lorsque le devis stipule que les quantités portées à l'avant-métré seront considérées comme exactes, si l'entrepreneur ne les a pas discutées dans un certain délai (C. d'Ét., 26 déc. 1868).

1391. — VII. Clauses et conditions générales. — Les règles contenues dans le cahier des clauses et conditions générales de 1892 peuvent se ramener à neuf chefs principaux : 1° organisation du chantier; 2° fourniture des matériaux; 3° exécution des ouvrages; 4° pertes et avaries; 5° changements apportés aux marchés; 6° inexécution des marchés; 7° règlement des dépenses; 8° paiements; 9° contestations.

1392. — *Organisation du chantier.* — L'*entrepreneur* est tenu d'exécuter *personnellement* son marché. C'est l'application du droit commun : le contrat de louage d'ouvrage est généralement fait en considération de la personne avec laquelle on traite. Il est vrai que le plus souvent les marchés de travaux publics ont lieu par voie d'adjudication; mais on ne peut être admis à concourir qu'après avoir fourni certaines garanties de capacité et de solvabilité. La faculté de céder à des sous-traitants une ou plusieurs parties de l'entreprise n'est pas interdite; toutefois, elle ne peut être exercée qu'avec le « consentement de l'administration, et, dans tous les cas, l'entrepreneur demeure personnellement responsable, tant envers l'administration qu'envers les ouvriers et les tiers » (Cl. et cond. gén., art. 9, § 1er).

« Si un sous-traité est passé sans autorisation, l'administration peut, suivant les cas, soit prononcer la résiliation pure et simple de l'entreprise, soit procéder à une nouvelle adjudication à la folle enchère de l'entrepreneur » (*Ib.*, § 2). C'est encore l'application du droit commun. Dans les obligations de faire, l'inexécution de la part du débiteur ouvre au profit du créancier le choix, soit entre la résiliation du contrat avec dommages

et intérêts, soit entre l'exécution effective par un tiers aux dépens du débiteur (C. civ., art. 1142 et 1144).

En ce qui concerne le *personnel* qu'il emploie, l'entrepreneur est soumis à diverses obligations, se référant, soit au choix des commis et chefs d'ateliers, soit au nombre des ouvriers à maintenir sur les travaux, soit enfin au paiement des salaires. L'administration peut, en cas de retard constaté, payer elle-même les salaires arriérés sur les sommes dues à l'entrepreneur (art. 13-15).

Le *matériel* et l'*outillage* nécessaires à l'exécution des travaux de l'entreprise sont, sauf les exceptions stipulées au devis, à la charge de l'entrepreneur. Celui-ci est même tenu de fournir, s'il en est requis, les outils et machines nécessaires pour l'exécution de travaux se rattachant à l'entreprise, mais n'en faisant pas directement partie, tels que les travaux d'épuisement ou autres dont la dépense est imputable sur une somme ajoutée à cet effet au devis estimatif, et qu'on appelle « somme à valoir ». Le loyer et l'entretien de ce matériel sont payés à l'entrepreneur au prix de l'adjudication (art. 17 et 18).

1393. — *Fourniture des matériaux.* — L'entrepreneur doit prendre les matériaux dans les lieux indiqués au devis ; il ouvre, au besoin, des carrières à ses frais (art. 19, § 1er). Néanmoins, il peut être autorisé à substituer aux carrières indiquées dans le devis d'autres carrières fournissant des matériaux d'une qualité au moins égale. Dans ce cas, quelque avantageuse que soit pour lui la substitution, il ne subit aucune réduction sur les prix de l'adjudication (art. 20).

Les matériaux ne peuvent être employés qu'après avoir été vérifiés et provisoirement acceptés par l'ingénieur ou ses préposés. Nonobstant cette réception provisoire, et jusqu'à la réception définitive des travaux, les matériaux peuvent encore, en cas de surprise, de mauvaise qualité ou de malfaçon, être rebutés par l'ingénieur ; ils doivent alors être remplacés par l'entrepreneur (art. 22).

1394. — *Exécution des ouvrages.* — L'entrepreneur doit commencer les travaux dès qu'il en a reçu l'ordre, et il est tenu de se conformer strictement aux plans, profils, tracés et ordres de service (art. 10). Il ne peut, de lui-même, apporter aucun changement au projet; les ingénieurs peuvent ordonner la démolition immédiate et la reconstruction des ouvrages dont les dimensions et les dispositions ne sont pas conformes au devis. Toutefois il est permis aux ingénieurs de maintenir les changements faits par l'entrepreneur, lorsqu'ils reconnaissent que ces changements ne sont contraires ni à la solidité ni au goût ; mais alors l'entrepreneur n'a droit à aucune augmentation de prix, à raison des dimensions plus fortes ou de la valeur plus considérable que peuvent avoir les ouvrages ; si, au contraire, les dimensions sont plus faibles ou la valeur des matériaux moindre, les prix sont réduits en conséquence (art. 23).

Malgré la surveillance des ingénieurs pendant l'exécution des travaux, des vices de construction pourraient avoir été dissimulés par l'entrepreneur; afin de les faire apparaître, l'administration s'est réservé un droit considérable. Sur la simple présomption qu'il existe dans les ouvrages des

vices de construction, les ingénieurs peuvent ordonner, soit en cours d'exécution, soit avant la réception définitive, la démolition et la reconstruction des ouvrages présumés vicieux. Les dépenses de cette vérification sont à la charge de l'entrepreneur, lorsque les vices sont reconnus (art. 27).

1395. — *Pertes et avaries.* — Si, au cours de l'entreprise, des pertes et avaries sont éprouvées par l'entrepreneur, qui devra en supporter les conséquences ? Il faut distinguer suivant que les pertes et avaries proviennent du fait personnel de l'entrepreneur ou d'un cas de force majeure.

L'entrepreneur ne peut réclamer aucune indemnité à raison des pertes, avaries ou dommages occasionnés par négligence, imprévoyance, défaut de moyens ou fausses manœuvres de sa part. Les principes du droit commun conduiraient à appliquer la même règle en cas de force majeure; l'article 1788 du Code civil dispose en effet, que si la chose vient à périr avant d'être livrée, la perte en est pour l'ouvrier. Mais l'application pure et simple de cet article, en notre matière, aurait exposé les entrepreneurs à subir des pertes et les rabais auraient été d'autant moins élevés. L'article 28 autorise l'allocation d'une indemnité pour les cas de force majeure, qui, dans le délai de dix jours au plus après l'événement, ont été signalés par l'entrepreneur. Les cas de force majeure sont les événements fâcheux qu'on ne pouvait pas empêcher, comme un incendie causé par la foudre, une crue subite et extraordinaire des eaux d'une rivière, une trombe, un ouragan, etc. La jurisprudence du Conseil d'État s'est même montrée assez large ; elle a considéré comme un cas de force majeure une grève ayant dégarni un chantier (21 juin 1878).

1396. — *Changements apportés aux marchés.* — Par dérogation au droit commun en matière de louage d'ouvrage, l'administration a le droit d'apporter, par sa seule volonté, des changements au marché et de modifier les obligations de l'entrepreneur. Mais ce droit est soumis à des limites.

D'abord, il ne faut pas que le changement ordonné ait pour conséquence de dénaturer le contrat. Si, par exemple, l'administration substituait un tunnel à une tranchée, ou un pont métallique à un pont en pierre, il y aurait transformation complète dans la nature des ouvrages ou des matériaux, et l'entrepreneur pourrait, en se fondant sur l'article 1184, Code civil, demander la résiliation du marché et même des dommages et intérêts (C. d'État., 18 juin 1860).

Les changements ne peuvent donc porter que sur la *quantité* des ouvrages à exécuter. L'administration peut augmenter ou diminuer la masse des travaux.

« En *cas d'augmentation* dans la masse des travaux, l'entrepreneur est tenu d'en continuer l'exécution jusqu'à concurrence d'*un sixième* en sus du montant de l'entreprise. Au delà de cette limite, l'entrepreneur a droit, à la résiliation immédiate de son marché sans indemnité » (art. 30).

En *cas de diminution* dans la masse des ouvrages, l'entrepreneur ne peut élever aucune réclamation, tant que la diminution n'excède pas le *sixième* du montant de l'entreprise. Si la diminution est de plus d'un sixième, l'entrepreneur a droit non seulement à la résiliation, mais encore à des dommages-intérêts. La diminution peut, en effet, causer à l'entre-

preneur un préjudice grave en laissant à sa charge une parties des moyens d'action qu'il avait dû organiser en vue du marché.

Les modifications peuvent porter sur l'*importance respective des diverses espèces d'ouvrages*. Lors même que les résultats de ces changements seraient onéreux pour l'entrepreneur, celui-ci n'a pas le droit de demander la résiliation ; mais si les quantités prescrites diffèrent de plus d'un quart, en plus ou en moins, des quantités portées au détail estimatif, il peut présenter en fin de compte une demande en indemnité basée sur le préjudice que lui auraient causé les modifications apportées dans les prévisions du projet (art. 32).

D'autres changements peuvent consister dans la *cessation absolue* ou dans l'*ajournement des travaux*. Lorsque l'administration ordonne la cessation absolue des travaux, l'entreprise est immédiatement résiliée. Lorsqu'elle prescrit leur ajournement pour plus d'une année, l'entrepreneur a droit à la résiliation de son marché s'il la demande, sans préjudice de l'indemnité qui, dans un cas comme dans l'autre, peut lui être allouée (art. 34).

En dehors de ces changements qui proviennent du fait de l'administration, il peut s'en produire d'autres résultant de difficultés imprévues lors de la confection des devis. Il n'y a pas de contrat formé relativement à ces travaux imprévus et, par suite, il faut faire un nouveau contrat pour en fixer les prix (C. d'Ét., 6 mars 1874). Si les ouvrages ne diffèrent pas sensiblement de ceux qui sont prévus au devis, les prix en seront réglés d'après les éléments du prix de l'adjudication pour les ouvrages les plus analogues. Si, au contraire, aucune assimilation n'est possible, on devra déterminer les prix nouveaux en prenant pour terme de comparaison les prix courants du pays. Dans le cas où l'accord ne s'établirait pas à cet égard entre l'entrepreneur et l'administration, il serait statué par le conseil de préfecture (art. 29). Une expertise devrait être ordonnée à l'effet de déterminer les prix nouveaux à allouer à l'entrepreneur (C. d'Ét., 16 déc. 1892).

Notons enfin un changement qui est le résultat d'un fait de force majeure : l'augmentation des prix de la main-d'œuvre ou des matériaux au cours de l'entreprise. D'après le droit commun, on aurait pu refuser toute indemnité à l'entrepreneur pour des faits de cette nature ; mais dans l'intérêt même de l'administration et afin d'obtenir des rabais plus importants, il a paru utile de protéger l'entrepreneur contre ces éventualités. Si les prix subissent une augmentation telle que la dépense des ouvrages restant à exécuter d'après le devis se trouve augmentée d'un *sixième* comparativement aux estimations du projet, l'entrepreneur a le droit de demander la résiliation du marché, et de mettre ainsi l'administration en demeure de faire un nouveau traité avec lui ou de procéder à une nouvelle adjudication.

1397. — *Inexécution du marché*. — En cas de *refus volontaire de l'entrepreneur* d'exécuter son marché, l'administration puise dans les articles 1141 et 1144 du Code civil la faculté, soit de résilier le contrat avec dommages et intérêts, soit de le faire exécuter d'office par un tiers aux frais de

l'entrepreneur. C'est le principe qui est admis par les Clauses et conditions générales, mais avec certaines modalités.

L'entrepreneur est d'abord mis en demeure, par arrêté du préfet, de satisfaire aux conditions de son marché dans un délai qui, sauf les cas d'urgence, est au moins de dix jours. Passé ce délai, si l'entrepreneur n'a pas exécuté les dispositions prescrites, le préfet ordonne l'établissement d'une régie aux frais de l'entrepreneur, puis il en rend compte au ministre qui peut, selon les circonstances, soit ordonner une nouvelle adjudication à la folle enchère de l'entrepreneur, soit prononcer la résiliation pure et simple du marché, soit prescrire la continuation de la régie. Si l'adjudication sur folle enchère ou la régie donnent lieu à des excédents de dépense, c'est l'entrepreneur qui les supporte ; si elles amènent, au contraire, une diminution de dépenses, c'est l'administration qui en profite (art. 35).

L'acte de l'administration prononçant la résiliation, l'adjudication sur folle enchère ou la mise en régie ne peut être l'objet d'aucun recours contentieux. Toutefois l'entrepreneur peut, après l'exécution des travaux, saisir la juridiction administrative pour faire prononcer sur la régularité de la mesure prise à son égard et obtenir, s'il y a lieu, la réparation du préjudice que cette mesure lui a fait éprouver.

En cas de *décès de l'entrepreneur*, le contrat est résilié de plein droit, sauf à l'administration à accepter, s'il y a lieu, les offres qui peuvent être faites par les héritiers pour la continuation des travaux (art. 36).

En cas de *liquidation judiciaire* ou de *faillite de l'entrepreneur*, le contrat est également résilié de plein droit, sauf à l'administration à accepter, s'il y a lieu, les offres qui peuvent être faites par les créanciers pour la continuation de l'entreprise.

1398. — *Règlement des dépenses.* — A défaut de stipulations spéciales dans le devis, les comptes sont établis d'après les quantités d'ouvrages réellement effectuées, suivant les dimensions et les poids constatés en cours ou en fin d'exécution, et les dépenses sont réglées d'après les prix de l'adjudication (art. 38).

Les quantités d'ouvrages réellement effectuées sont constatées au moyen d'*attachements* pris au fur et à mesure de l'avancement des travaux par l'agent chargé de la surveillance, en présence de l'entrepreneur et contradictoirement avec lui. Ces attachements sont présentés à la signature de l'entrepreneur. S'il les signe sans réserve, il ne peut plus en contester les énonciations ; s'il refuse de les signer ou s'il ne les signe qu'avec réserve, un délai de dix jours lui est accordé pour formuler par écrit ses observations. Passé ce délai sans observation, les attachements sont censés acceptés par lui, comme s'ils étaient signés sans réserve. Mais, l'entrepreneur seul est lié par les attachements, l'administration ne l'est pas. Il est expressément stipulé que les résultats des attachements ne sont portés en compte qu'autant qu'ils ont été admis par les ingénieurs (art. 39).

Il est dressé quatre espèces de décomptes : 1° des décomptes mensuels, 2° des décomptes annuels, 3° des décomptes définitifs partiels, 4° un décompte définitif général.

Les *décomptes ou états de situation mensuels* ont simplement pour but

de donner un aperçu des ouvrages exécutés et des dépenses faites pour servir de base aux acomptes à payer à l'entrepreneur. Ils constituent de simples mesures d'ordre qui ne lient pas l'entrepreneur (art. 40).

Le *décompte annuel* est divisé en deux parties : la première comprend les ouvrages et portions d'ouvrages dont le métré a pu être arrêté définitivement, et la seconde les ouvrages et portions d'ouvrages dont la situation n'a pu être établie que d'une manière provisoire.

Ce décompte est présenté à l'acceptation de l'entrepreneur. En ce qui concerne la première partie du décompte, l'acceptation de l'entrepreneur est définitive. S'il refuse d'accepter ou s'il ne signe qu'avec réserves, il doit déduire ses motifs par écrit dans les trente jours. Passé ce délai, sans observation, le décompte est censé accepté par lui. Quant à la deuxième partie du décompte, l'acceptation qui en est faite par l'entrepreneur n'est considérée que comme provisoire.

Les *décomptes définitifs partiels* présentés à l'entrepreneur au cours de l'entreprise sont, en ce qui concerne l'acceptation, soumis aux mêmes règles que les décomptes annuels.

Il en est de même du *décompte général et définitif* dressé à la fin de l'entreprise, à l'exception du délai des réclamations qui est porté à quarante jours (art. 41).

1399. — *Paiements.* — En règle générale, des paiements d'acomptes s'effectuent tous les mois ; mais ces acomptes mensuels ne constituent pas pour l'administration une obligation telle que l'entrepreneur puisse demander la résiliation du marché ou des dommages-intérêts en cas de retard de paiement (art. 44 et 46).

Les acomptes sont payés tous les quinze jours aux sociétés d'ouvriers (D. 4 juin 1888, art. 6).

Les acomptes ne sont payés que sauf la retenue : 1° d'un dixième pour constituer une garantie supplémentaire au profit de l'administration ; 2° d'un centième pour la caisse de secours des ouvriers.

La retenue de garantie ne doit être payée qu'après que l'administration a constaté que l'entrepreneur a satisfait à toutes ses obligations.

1400. — *Réception des travaux.* — Il est procédé à deux réceptions successives.

La première, dite *réception provisoire*, a lieu dès que les travaux sont achevés ; elle a pour but de constater que l'entrepreneur s'est conformé aux prescriptions du devis. Elle sert de point de départ à un délai dit *délai de garantie* pendant lequel l'entrepreneur reste responsable de ses ouvrages et doit les entretenir. A défaut de stipulation expresse dans le devis, ce délai est de six mois pour les travaux d'entretien, les terrassements et chaussées d'empierrement, et d'un an pour les ouvrages d'art (art. 47).

Après l'expiration du délai de garantie, il est procédé à la *réception définitive* et, dès lors, l'administration prend à sa charge l'entretien des ouvrages ; on paye à l'entrepreneur le solde formant la retenue de garantie et on lui restitue son cautionnement. L'entrepreneur doit recevoir le solde dans les trois mois qui suivent la réception définitive, sinon les intérêts au taux légal courent de plein droit à son profit (art. 47-49).

1401. — *Responsabilité décennale.* — Il semblerait que toute responsabilité cesse pour l'entrepreneur à l'expiration du délai de garantie. Cependant il n'en est pas ainsi. Une jurisprudence constante du Conseil d'État, consacrée par un avis du 9 août 1851 et par divers arrêts au contentieux, décide que l'entrepreneur est soumis pour les malfaçons à la responsabilité décennale édictée par les articles 1792 et 2270 du Code civil. Le point de départ du délai des dix ans est, non la date de la réception définitive, mais celle de l'achèvement des travaux et de la prise de possession effective (C. d'Ét., 19 déc. 1890).

1402. — VIII. Dispositions en faveur des ouvriers. — Depuis longtemps on a jugé nécessaire de stipuler des garanties en faveur des ouvriers employés aux travaux publics. Les cahiers des clauses et conditions générales prescrivent aux entrepreneurs de payer les ouvriers chaque mois et prennent même des mesures pour assurer le paiement d'office; de plus, ils imposent une retenue d'un centième destinée à former un fonds de secours pour les ouvriers blessés ou malades.

Le décret du 28 ventôse an II, complété et rendu applicable à *tous les travaux ayant le caractère de travaux publics* par la loi du 25 juillet 1891, dispose que les sommes dues aux entrepreneurs ne pourront être frappées de saisies-arrêts ni d'oppositions au préjudice soit des ouvriers auxquels des salaires sont dus, soit des fournisseurs de matériaux, et que les sommes dues aux ouvriers seront payées par préférence aux sommes dues aux fournisseurs.

Enfin un décret en Conseil d'État du 10 août 1899 porte que les cahiers des charges de marchés de travaux publics passés au nom de l'État « devront (1) » contenir des clauses par lesquelles l'entrepreneur s'engage à observer les conditions suivantes : « 1° assurer aux ouvriers et employés un jour de repos par semaine; 2° n'employer des ouvriers étrangers que dans une proportion fixée par l'administration selon la nature des travaux et la région où ils sont effectués; 3° payer aux ouvriers un salaire normal égal, pour chaque profession et dans chaque profession pour chaque catégorie d'ouvriers, au taux communément appliqué dans la ville ou la région où le travail est exécuté; 4° limiter la durée du travail journalier à la durée normale du travail en usage, pour chaque catégorie, dans la ville ou région. » Ces dispositions, édictées exclusivement dans l'intérêt des ouvriers, sont obligatoires pour les travaux de l'État. La loi du 31 janvier 1833 (art. 12) charge, en effet, le pouvoir exécutif de « *régler* les formalités à suivre dans tous les marchés au nom de l'État ». Le gouvernement a trouvé dans ce texte une délégation suffisante pour lui permettre d'imposer des règles qui sont d'ordre législatif, puisqu'elles dérogent au principe de la liberté des conventions.

Le même décret ajoute « qu'une clause du cahier des charges rappel-

(1) Deux autres décrets portant la même date sont relatifs aux marchés des départements, communes et établissements de bienfaisance. Ils sont conçus dans les mêmes termes sauf la substitution du mot « pourront » au mot « devront » ; d'où il résulte que, pour les travaux autres que ceux de l'État, l'insertion des clauses dont il s'agit n'est que facultative.

lera, l'interdiction du marchandage telle qu'elle résulte du décret du 2 mars 1848 et de l'arrêté du gouvernement du 21 mars 1848 ».

On appelle marchandage un traité passé entre un adjudicataire de travaux et un sous-entrepreneur pour la confection de telle ou telle partie de ces travaux. Ces sortes de marchés ont soulevé des plaintes très vives de la part des ouvriers, parce qu'un entrepreneur général gagne toujours sur les sous-entrepreneurs, et que les ouvriers peuvent se trouver ainsi exploités par plusieurs dans une seule et même entreprise. Un décret-loi du 2 mars 1848 a aboli « l'*exploitation* des ouvriers par des sous-entrepreneurs ou marchandage ». Un arrêté, ayant également force de loi, du 21 mars 1848, punit d'amende, et même d'emprisonnement en cas de récidive, « l'exploitation de l'ouvrier par voie de marchandage ». Mais la jurisprudence restreint singulièrement la portée apparente de ces dispositions. Elle décide que le fait délictueux n'est pas tout embauchage d'ouvriers à la journée par un tâcheron, mais seulement l'exploitation des ouvriers au moyen de ce marchandage; exploitation qui ne consiste, de la part du sous-traitant, qu'à tirer un profit abusif du travail de ceux qu'il emploie. L'acte nécessite, pour devenir délictueux, la réniuon de trois éléments : un fait matériel, l'intention de nuire et un préjudice causé aux ouvriers (Cass. ch. réun. 31 janv. 1901).

1403. — IX. Contentieux. — Les difficultés qui s'élèvent entre l'entrepreneur et l'administration à propos de l'exécution des travaux publics sont toutes jugées par le conseil de prefecture (V. *supra*, n° 684). Mais le conseil de préfecture ne peut pas mettre à néant les décisions prises par l'administration, soit qu'elle ordonne des changements à l'entrepreneur, soit qu'elle prononce la mise en régie ou la résiliation; il peut seulement apprécier la légalité de ces mesures et statuer sur leurs conséquences pécuniaires.

Lorsque la contestation s'élève entre l'*entrepreneur* et les *ingénieurs* au cours de l'entreprise, par exemple, au sujet de la réception des matériaux, d'ordres de service, etc., le conseil de préfecture ne peut être saisi qu'après l'accomplissement de formalités ayant pour but d'arriver, s'il est possible, à une entente amiable. L'entrepreneur doit adresser au préfet, pour être transmis avec l'avis des ingénieurs au ministre des travaux publics, un mémoire où il indique les motifs et le montant de ses réclamations. Si la demande est rejetée ou si, dans le délai de trois mois, l'administration n'a pas fait connaître sa réponse, l'entrepreneur peut saisir le conseil de préfecture (art. 50-61). Cette procédure ne s'applique pas aux difficultés portant sur le décompte (C. d'Ét., 26 fév. 1897).

Les contestations entre les entrepreneurs de travaux publics et les sous-traitants ressortissent à la compétence judiciaire, et le cahier des charges qui constitue entre l'administration et l'entrepreneur un marché administratif, n'est, entre l'entrepreneur et le sous-traitant, qu'une convention d'intérêt privé dont le sens et la portée peuvent être appréciés par les tribunaux judiciaires pour déterminer l'étendue des obligations réciproques des deux parties (Cass., 23 mars 1896).

## § 3. — Règles spéciales aux marchés de fournitures

**1404.** — I. Définition. — Les marchés de fournitures ont pour objet de pourvoir aux consommations de toute espèce nécessaires aux divers services publics ; ils consistent en livraison de denrées, confections d'effets d'équipement, fabrication d'armes et de munitions, transports, etc. Ces marchés, *lorsqu'ils sont passés pour le compte de l'État ou des colonies*, constituent, de même que les marchés de travaux publics, des contrats administratifs ; mais, si ce caractère commun entraîne quelques ressemblances, il existe cependant des différences essentielles entre les deux espèces de contrats.

**1405.** — II. Obligations des fournisseurs. — Ces obligations sont énoncées dans des cahiers de clauses et conditions générales analogues à ceux qui concernent les travaux publics. Dans le silence de ces cahiers, il y a lieu d'appliquer les dispositions du Droit civil et du Droit commercial. Ainsi, la fourniture des denrées est une vente, le marché de fabrication est un louage d'ouvrage ; en l'absence de stipulations spéciales, il faut recourir aux règles du droit commun en matière de vente ou de louage. Pour le marché de transport, il faut se reporter aux dispositions du Code de commerce (art. 96-108). Mais les marchés de fournitures ont un caractère spécial résultant surtout des sanctions sévères qui en garantissent l'exécution.

La sanction la plus importante est ce qu'on appelle le *marché par défaut ;* elle correspond à la mise en régie dans les marchés de travaux publics. Si l'entrepreneur néglige de remplir ses engagements, l'administration peut faire exécuter le marché par un autre fournisseur aux risques et périls du premier. Le fournisseur évincé pourra recourir au Conseil d'État, non pour faire annuler le marché, par défaut, mais pour obtenir une indemnité, s'il établit qu'il n'y a aucun retard à lui reprocher.

Une seconde sanction consiste dans la *résiliation du marché* prononcée par l'administration en vertu du principe général de l'article 1184 du Code civil. Ces deux sanctions peuvent-elles être encourues de plein droit et sans mise en demeure préalable ? L'administration a parfois élevé cette prétention ; mais le Conseil d'État l'a toujours écartée par application de l'article 1139 du Code civil qui exige, pour que le débiteur soit constitué en demeure, une sommation ou tout autre acte équivalent.

Enfin, des *sanctions pénales* sont édictées notamment contre les fournisseurs des armées de terre et de mer qui, en temps de guerre, ont manqué le service, hors le cas de force majeure (C. pén., art. 430 et suiv.).

**1406.** — III. Résiliation facultative pour l'administration. — Il est de principe que l'administration a toujours la faculté de résilier les marchés passés par elle, lorsque les besoins publics ont cessé d'exister. Dans ce cas, la résiliation ne peut être prononcée que moyennant indemnité ; mais d'après quelles bases l'indemnité devra-t-elle être fixée ? Pendant longtemps le Conseil d'État a admis que l'indemnité devait comprendre le remboursement des dépenses du fournisseur, mais non la privation du bénéfice. Pour justifier cette solution, on disait que l'entrepreneur, en passant

le marché, avait dû prévoir le cas où les besoins du service public viendraient à cesser. Cette jurisprudence est abandonnée; dès qu'on invoque, en effet, le principe de l'article 1794 du Code civil pour autoriser l'administration à résilier le marché, il faut appliquer cet article tout entier et, par suite, dédommager le fournisseur non seulement de ses dépenses, mais encore de tout ce qu'il aurait pu gagner (C. d'Ét., 12 fév. 1875).

1407. — IV. Liquidation des fournitures. — On distingue deux sortes de liquidations : 1° la *liquidation provisoire* qui est faite par un subordonné du ministre, et qui sert pour la délivrance d'acomptes au fournisseur; 2° la *liquidation définitive* qui ne peut être arrêtée que par le ministre lui-même. C'est cette seconde liquidation qui détermine le montant de la créance. Si le fournisseur conteste l'exactitude de la liquidation, il doit se pourvoir devant le Conseil d'État dans le délai de trois mois à compter de la notification qui lui est faite. En exécution du décret du 19 avril 1806, les demandes de liquidation formées par les fournisseurs doivent, *sous peine de déchéance*, se produire dans les délais déterminés par les cahiers des charges. Pour le ministère de la guerre, ce délai est fixé par le décret du 13 juin 1806 (art. 3) à six mois à partir de l'expiration du trimestre auquel appartient la dépense. On admet toutefois que le fournisseur peut invoquer les cas de force majeure qui l'ont empêché de produire ses mémoires et factures dans les délais prescrits.

1408. — V. Contentieux. — La loi du 4 mars 1793 avait investi les tribunaux judiciaires de la connaissance du contentieux relatif à tous les marchés de fournitures; les abus auxquels ces marchés donnèrent lieu ayant fait sentir la nécessité d'une juridiction plus prompte, les lois des 12 vendémiaire et 13 frimaire an VIII y substituèrent la juridiction administrative pour les marchés intéressant directement l'État. Devant quel juge administratif doivent être portées les contestations qui s'élèvent entre les représentants de l'État et les fournisseurs? La loi du 28 pluviôse an VIII garde le silence sur les marchés de fournitures, mais le décret du 11 juin 1806 (art. 14) donne compétence au Conseil d'État pour statuer sur toutes les contestations ou demandes relatives aux marchés passés avec les ministres. Le Conseil d'État statue donc ici en premier et en dernier ressort.

## § 4. — Marchés des départements, des communes et des établissements de bienfaisance

1409. — I. Marchés des départements. — A défaut de règlement spécial concernant les marchés des départements, la jurisprudence a toujours admis que ces marchés sont soumis aux mêmes règles que ceux de l'État. Cette jurisprudence a été confirmée par un avis du Conseil d'État du 27 juin 1889 qui déclare applicables de plein droit aux marchés de travaux et de fournitures pour le compte des départements les décrets des 18 novembre 1882 et 4 juin 1888. Elle est maintenue par le décret du 12 juillet 1893 (art. 98) sur la comptabilité départementale.

1410. — *Stipulations en faveur des ouvriers.* — Elles peuvent être les mêmes que pour les travaux de l'État. Un décret en Conseil d'État du 10 août 1899 conçu dans les mêmes termes que celui dont nous avons reproduit une disposition (*supra*, n° 1402) concerne les marchés des départements; mais, au lieu du mot « devront », on y trouve le mot « pourront »; d'où il suit que l'insertion des clauses dont il s'agit dans les cahiers des charges départementaux est simplement facultative. Pourquoi cette différence? C'est qu'il n'existe pas, pour les départements, de texte de la loi déléguant au gouvernement le soin de « régler » les conditions des marchés. Le pouvoir exécutif peut bien, en vertu de son droit de tutelle, imposer des conditions dans l'intérêt des départements; mais il appartiendrait au législateur seul d'imposer des conditions dans l'intérêt exclusif des ouvriers, par dérogation au principe de la liberté des conventions.

1411. — *Contentieux.* — Pour le *contentieux* auquel donnent lieu les marchés des départements, il faut faire une distinction : Les contestations qui s'élèvent au sujet des *travaux publics départementaux* relèvent de la compétence des conseils de préfecture. Mais le décret du 11 juin 1806 est spécial aux marchés de fournitures au compte de l'État; il n'a pas modifié la compétence en dehors du cas pour lequel il a statué. Les tribunaux judiciaires sont donc seuls compétents pour trancher les difficultés soulevées par les marchés de fournitures au nom des personnes morales administratives autres que l'État (Confl., 7 mai 1881).

1412. — II. Marchés des communes et établissements de bienfaisance. — Les règles relatives à ces marchés sont contenues dans l'ordonnance du 14 novembre 1837. Le principe général est également *l'adjudication publique*. Il peut néanmoins être traité de *gré à gré* dans divers cas motivés par la modicité de la dépense, la nature du travail ou de l'acquisition excluant par elle-même la libre concurrence, des motifs d'urgence ou une tentative infructueuse d'adjudication publique. Ces cas sont énumérés dans l'article 2 de l'ordonnance de 1837, lequel a pris un caractère législatif depuis qu'il est visé dans la loi du 5 avril 1884. Lorsque des marchés ont été passés de gré à gré en dehors des cas prévus, la commune ne peut se prévaloir de cette irrégularité pour refuser le paiement aux entrepreneurs, s'il n'y a aucune collusion à leur reprocher; il lui appartient seulement d'exercer contre le maire tel recours que de droit à raison du préjudice qu'elle a éprouvé (C. d'Ét., 9 déc. 1892).

L'avis des adjudications à passer doit être publié, sauf les cas d'urgence, un mois à l'avance par affiches et autres moyens ordinaires de publicité.

Le maire procède aux adjudications pour le compte de la commune, assisté de deux membres du conseil municipal. Le receveur municipal est appelé à toutes les adjudications (L. 5 avril 1884, art. 89), mais sa présence n'est pas indispensable.

Un *maximum* de prix ou un *minimum* de rabais, arrêté d'avance par l'autorité qui procède à l'adjudication, est déposé cacheté sur le bureau avant l'ouverture de la séance.

L'ordonnance de 1837 (art. 10) porte que les adjudications publiques sont subordonnées à l'approbation du préfet et ne seront valables qu'après

cette approbation; mais la loi de 1884 ne formule pas cette réserve. Nous croyons pouvoir en conclure que les adjudications publiques intéressant les communes ne sont plus subordonnées à l'approbation préfectorale.

Les traités de gré à gré qui ont pour objet l'exécution par entreprise des travaux d'ouverture de nouvelles voies publiques et de tous autres travaux communaux sont approuvés par le préfet; ils le sont par décret lorsqu'il s'agit d'une ville ayant au moins trois millions de revenus. Il en est de même des traités portant concession à titre exclusif ou pour une durée de plus de trente années, des grands services municipaux, ainsi que des tarifs et traités relatifs aux pompes funèbres (L. 1884, art. 115).

Les *stipulations en faveur des ouvriers* peuvent être les mêmes que pour les marchés des départements. Il existe aussi, pour lemmusoc nes et établissements publics, un décret en Conseil d'État du 10 août 1899 qui déclare ces stipulations simplement facultatives.

Les règles concernant le *contentieux des marchés* sont exactement les mêmes que pour les départements.

1413 — *Marchés de la ville de Paris.* — Pour les marchés passés par la *ville de Paris*, les règles de l'ordonnance de 1837 sont modifiées sur certains points par le décret du 28 décembre 1878 (art. 73 et suiv.). Les avis des adjudications doivent être publiés 20 jours à l'avance; des traités de gré à gré peuvent être passés pour les marchés n'excédant pas 10,000 fr. de dépense totale ou 3,000 fr. par année. Enfin, un délai peut être réservé pour recevoir des offres de rabais sur le prix de l'adjudication.

## § 5. — Concession

1414. — I. Définition. — La concession de travaux publics est un contrat dans lequel l'entrepreneur, au lieu d'être rémunéré par une somme que l'administration lui paierait directement, se rémunère lui-même en percevant, pendant un temps plus ou moins long, une redevance sur le public qui se sert des ouvrages effectués.

Ce mode d'exécution des travaux publics a été fréquemment employé pour les travaux qui se prêtent facilement à la perception d'un péage, comme la construction de ponts ou de canaux, la rectification des rampes sur les routes. Mais la tendance actuelle est de restreindre le système de la concession aux travaux dont le public ne pourrait pas profiter sans un intermédiaire qui, après avoir exécuté les ouvrages, se charge d'en assurer l'exploitation, comme les chemins de fer et les tramways.

Le contrat de concession ne se rapproche d'aucun de ceux que l'on rencontre en droit civil; il diffère, par des points essentiels, du marché de travaux publics. Les règles auxquelles il est soumis ne se trouvent, en général, que dans les cahiers des charges de chaque concession particulière; or, ces règles peuvent varier suivant la nature des travaux à exécuter. Cependant il en existe quelques-unes que l'on rencontre ordinairement dans les actes de concession; ce sont ces règles que nous allons exposer.

1415. — II. Formes de la concession. — L'administration peut choisir entre le traité de gré à gré et l'adjudication publique ; mais, en général, c'est la première forme qui est employée pour les concessions importantes. Le traité de gré à gré permet, en effet, de choisir les compagnies qui offrent les meilleures garanties de moralité et de solvabilité.

Pour les travaux de l'État, la concession est faite par une loi ou par un décret, suivant la nature et l'importance des travaux (L. 27 juill. 1870, *supra*, n° 1291). Pour les travaux départementaux, elle est faite par le conseil général (L. 10 août 1871, art. 46, § 11, *supra*, n° 797). Enfin, pour les travaux communaux, elle est faite par le conseil municipal, sauf approbation, dans certains cas, par arrêté préfectoral ou par décret (L. 5 avril 1884, art. 115).

1416. — III. Droits du concessionnaire. — Nous avons à rechercher ici quels sont les droits du concessionnaire : 1° vis-à-vis de l'administration ; 2° vis-à-vis des tiers.

1417. — *Droits vis-à-vis de l'administration.* — Lorsque l'administration concède un grand travail public, elle s'engage généralement à payer au concessionnaire une subvention en capital et même parfois une garantie d'intérêt.

On appelle une garantie d'intérêt, l'engagement pris par l'administration envers le concessionnaire d'assurer un minimum de rémunération aux capitaux engagés dans l'entreprise, si les produits de l'exploitation de l'ouvrage concédé n'atteigent pas ce minimum. Le capital qui a droit à cette garantie d'intérêt se compose de toutes les dépenses de premier établissement, c'est-à-dire de toute les sommes qu'il a fallu payer pour expropriation, exécution des travaux, acquisition et installation de matériel, travaux complémentaires. Quant aux produits qui doivent concourir à former le minimum de rémunération, ce sont les produits nets que l'on obtient en déduisant des produits bruts : 1° les frais d'entretien et d'exploitation, 2° les intérêts des sommes empruntées et souvent aussi un certain dividende au profit du capital-actions. Si le produit net est inférieur à l'intérêt garanti, l'administration supporte la différence ; s'il est supérieur, il y a ordinairement lieu à un partage de bénéfices avec le concessionnaire.

1418. — *Droits vis-à-vis des tiers.* — Le concessionnaire est investi d'une sorte de délégation de la puissance publique. Ainsi, pour l'exécution des travaux, il a le droit de recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique aux lieu et place de l'autorité concédante. Lorsque les travaux sont terminés, il perçoit sur le public un péage qui est assimilé à une contribution indirecte. Enfin il a un droit de police, de garde et de conservation relativement aux ouvrages dépendant de la concession ; toutefois, c'est à l'autorité publique seule qu'il appartient de saisir le conseil de préfecture de la répression des contraventions.

1419. — IV. Obligations du concessionnaire. — Ces obligations se réfèrent soit à l'exécution des travaux, soit à l'entretien des ouvrages exécutés.

1420. — *Exécution des travaux.* — Le concessionnaire est tenu d'exécuter les travaux d'après les plans approuvés par l'autorité compétente et dans les délais fixés par le cahier des charges. Il est placé à cet égard sous

la surveillance des agents de l'administration, mais il conserve plus de latitude que l'entrepreneur de travaux publics. Aucun changement entraînant des dépenses imprévues ne peut lui être imposé sans indemnité. Quand les ouvrages sont terminés, l'administration procède à la réception contradictoirement avec le concessionnaire.

1421. — *Entretien des travaux.* — Pendant toute la durée de la concession, le concessionnaire est tenu d'entretenir les ouvrages en bon état : il doit les rendre également en bon état à l'expiration de la concession ou au moment du rachat, si l'administration use de cette faculté.

1422. — *Sanction des obligations du concessionnaire.* — Les contrats de concession prévoient généralement trois sortes de sanctions : 1° la saisie des revenus ; 2° le séquestre ; 3° la déchéance.

La *saisie des revenus* a pour objet d'assurer l'entretien des ouvrages, pendant les dernières années de la concession. Les cahiers des charges stipulent que si les ouvrages ne sont pas constamment tenus en bon état, il y sera pourvu d'office par l'administration, sauf recouvrement des frais sur le concessionnaire au moyen de rôles rendus exécutoires par le préfet. Mais, à la fin de la concession, l'administration pourrait courir le risque de ne pas recouvrer ses avances, aussi se réserve-t-elle le droit de saisir les revenus pendant les cinq dernières années, pour les employer à la mise en bon état des ouvrages.

Le *séquestre* est une mesure plus rigoureuse qui correspond à la mise en régie prononcée contre un entrepreneur de travaux publics. Si le concessionnaire ne remplit pas ses obligations, l'administration, après une mise en demeure restée sans effet, fait exploiter l'ouvrage par ses propres agents ; elle en perçoit les revenus et les applique aux besoins de l'entreprise et, s'il y a lieu, à l'achèvement des travaux.

La *déchéance* de la concession peut être prononcée dans trois cas ; mais cette mesure est d'une telle rigueur que l'administration n'en use qu'à la dernière extrémité. Le premier cas est celui où le concessionnaire n'a pas commencé les travaux dans le délai fixé ; alors le cautionnement versé reste acquis à l'administration. Le second cas se présente lorsque le concessionnaire n'a pas rempli les diverses obligations qui lui sont imposées par le cahier des charges. Il est alors procédé à une adjudication des ouvrages exécutés. Le concessionnaire évincé reçoit comme prix le montant de l'adjudication. Si l'adjudication n'a pas de résultat, il en est tenté une seconde, et si cette tentative est également infructueuse, le concessionnaire est définitivement déchu sans indemnité. La déchéance peut être prononcée, en troisième lieu, si, après une mise sous séquestre, le concessionnaire n'est pas en mesure de reprendre l'exploitation avec ses propres moyens dans un délai de trois mois.

1423. — V. Fin de la concession. — Le contrat de concession prend fin : 1° par l'expiration du terme fixé dans l'acte de concession, 2° par la déchéance prononcée contre le concessionnaire, 3° par la résiliation, 4° par le rachat de la concession. Le premier de ces modes d'extinction, ne demande pas d'explications ; nous venons de parler du second. Il ne nous reste donc qu'à nous occuper des deux derniers.

1424. — *Résiliation de la concession.* — L'administration qui a traité avec un entrepreneur pour l'exécution de travaux, peut toujours résilier le contrat par sa seule volonté. Le juge n'a pas le droit d'annuler cette résiliation, mais seulement d'allouer à l'entrepreneur une indemnité comprenant la perte résultant pour lui de la rupture du marché et le bénéfice qu'il aurait pu retirer de l'entreprise. Le concessionnaire de travaux publics a des droits plus stables et mieux garantis. Il exécute, en effet, les travaux avec ses moyens propres, sous la surveillance, mais non sous l'autorité absolue de l'administration. L'ouvrage public terminé, il pourra l'exploiter pendant un grand nombre d'années et percevoir des péages ou des prix de transport pour se rémunérer des dépenses qu'il a faites. Ce sont là des droits que l'administration ne peut pas anéantir par une résiliation arbitraire.

Si une semblable résiliation était prononcée, le juge pourrait l'annuler (C. d'Ét., 8 févr. 1878). Mais le concessionnaire peut faire prononcer la résiliation à son profit contre l'administration, si celle-ci ne satisfait pas aux obligations qui lui sont imposées par le cahier des charges de la concession.

1425. — *Rachat de la concession.* — Les concessions sont, en général, temporaires; elles ne sont jamais supérieures à 99 ans ni inférieures à 25 ans. Quelle que soit leur durée, les concessions sont toujours rachetables. Des lois spéciales ont autorisé le rachat de divers canaux; de plus, une loi du 29 mai 1845 est considerée comme ayant fixé les règles générales de cette matière. Elle porte que le rachat fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique et que la fixation de l'indemnité due au concessionnaire est opérée par une commission spéciale composée de neuf membres, dont trois nommés par le ministre des finances, trois par le concessionnaire, et trois par les six premiers membres à l'unanimité, ou, s'il n'y a pas accord entre eux, par le premier président de la Cour de Paris, assisté des présidents de chambres.

Cette commission statue en dernier ressort; mais ses décisions sont susceptibles d'un recours en cassation devant le Conseil d'État. Le rachat a, en effet, pour but d'anéantir une concession faite par décret et constituant un acte administratif. La commission fait office de juridiction, et nous avons vu qu'en principe général, toutes les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions administratives peuvent être l'objet d'un recours devant le Conseil d'État pour vice de forme ou incompétence (C. d'Ét., 23 mai 1890).

1426. — VI. Contentieux. — Des difficultés peuvent s'élever, d'une part, entre le concessionnaire et l'administration; d'autre part, entre le concessionnaire et les tiers.

1427. — *Contestations entre le concessionnaire et l'administration.* — Vis-à-vis de l'administration, le concessionnaire est un entrepreneur de travaux publics; par suite, c'est le conseil de préfecture qui est compétent pour statuer, sauf recours au Conseil d'État, sur tous les litiges relatifs, non seulement à l'exécution de l'ouvrage public, mais encore à toutes les clauses et stipulations insérées aux cahiers des charges de la concession,

telles que subventions, garantie d'intérêts, partage des bénéfices (Confl., 16 déc. 1875 ; Cass., 2 mars 1880). La décision du ministre, dans ces divers cas, ne peut pas être déférée directement au Conseil d'État, elle doit être portée d'abord devant le conseil de préfecture. Cependant il est fait exception à cette règle pour les conventions financières passées entre l'État et les grandes compagnies de chemins de fer.

1428. — *Contestations entre le concessionnaire et les tiers.* — Ici la compétence se divise entre la juridiction administrative et les tribunaux judiciaires.

Le concessionnaire étant un entrepreneur de travaux publics, le conseil de préfecture sera compétent pour statuer sur tous les dommages causés aux tiers par l'exécution des travaux ; mais il faut faire une distinction importante. Les dommages résultant d'un travail public ordinaire se rattachent tous à l'exécution de ce travail. En matière de concession, au contraire, il y a deux sortes d'obligations imposées au concessionnaire : l'exécution de l'ouvrage public et l'exploitation de cet ouvrage. Les contestations relatives aux dommages résultant de l'exploitation de l'ouvrage, n'ayant pas été attribuées à la juridiction administrative, relèvent de la compétence judiciaire.

Lorsque les difficultés portent sur la perception des péages ou l'application des tarifs, la compétence est exclusivement judiciaire. Il s'agit, en effet, de redevances assimilées aux contributions indirectes.

## § 6. — Les associations syndicales

1429. — I. Historique. — On entend par associations syndicales les associations formées entre les propriétaires intéressés à un travail d'utilité collective.

La loi du 16 septembre 1807 autorise la création des syndicats pour les travaux, soit de desséchement des marais, soit d'endiguement. Mais il résulte des termes de la loi que ces syndicats sont *forcés*, c'est-à-dire qu'ils peuvent être constitués par l'administration, sans l'assentiment et même malgré l'opposition des propriétaires intéressés.

D'autre part, la loi (aujourd'hui abrogée) du 14 floréal an XI, relative au curage des cours d'eau non navigables ni flottables, déléguait à des règlements d'administration publique le soin de modifier, s'il y avait lieu, les anciens usages ou les règles antérieures. L'administration avait profité de cette disposition pour rendre aussi dans ce cas la formation des syndicats obligatoire.

En dehors de ces associations forcées, l'administration avait admis la formation, avec son concours, d'associations purement *volontaires*, investies de la personnalité morale, pouvant recevoir des subventions sur les fonds du Trésor et jouissant, pour le recouvrement des taxes, des moyens d'action dont l'État dispose en matière de contributions directes. Les associations volontaires étaient formées notamment en vue de travaux d'irrigation ou de drainage. Il existe, dans le midi de la France, des associations d'arrosants dont l'origine remonte à plusieurs siècles (C. d'Ét., 13 mai 1898).

La loi du 21 juin 1865 a coordonné et précisé des règles qui, en beaucoup de points, ne reposaient que sur la pratique administrative. Elle a été complétée par celle du 22 décembre 1888 qui a ajouté les *travaux urbains* à la nomenclature des travaux pouvant être exécutés par les associations syndicales. Un décret du 9 mars 1894 portant règlement d'administration publique règle la constitution des associations autorisées, leur fonctionnement et leur administration. Notons enfin la loi du 15 décembre 1888 relative à la formation de syndicats autorisés pour la défense des vignes contre le phylloxera. Ces associations sont régies par la loi de 1865, sauf certaines modifications ayant pour but de favoriser la création rapide de ces syndicats spéciaux.

1430. — II. Travaux pouvant être l'objet d'associations syndicales. — Division des associations. — « Peuvent être l'objet d'une association syndicale, entre propriétaires intéressés, l'exécution et l'entretien de travaux 1° De défense contre la mer, les fleuves, les torrents et les rivières navigables ou non navigables ; — 2° De curage, approfondissement, redressement et régularisation des canaux et cours d'eau non navigables ni flottables et des canaux de desséchement et d'irrigation ; — 3° De desséchement des marais ; — 4° Des étiers et ouvrages nécessaires à l'exploitation des marais salants ; — 5° D'assainissement des terres humides et insalubres ; — 6° D'assainissement dans les villes et faubourgs, bourgs, villages ou hameaux ; — 7° D'ouverture, d'élargissement, de prolongement et de pavage de voies publiques et de toute autre amélioration ayant un caractère d'intérêt public, dans les villes et faubourgs, bourgs, villages ou hameaux ; — 8° D'irrigation et de colmatage ; — 9° De drainage ; — 10° De chemins d'exploitation et de toute autre amélioration agricole ayant un caractère d'intérêt collectif » (L. 1865, art. 1er et L. 1888).

Il résulte expressément de ce dernier paragraphe que l'énumération qui précède n'est pas limitative. Le législateur a voulu laisser la voie ouverte à l'exécution de tous les travaux utiles à l'agriculture, tels que fixation de dunes, construction de ponts, ensemencement de landes, travaux qui, par leur nature, peuvent exiger le concours d'un certain nombre de propriétaires. La loi du 4 avril 1882 a fait une application de ce principe en ce qui concerne la restauration des terrains en montagne ; la loi du 20 août 1881 sur les chemins ruraux en a fait une autre application.

« Les associations syndicales sont *libres* ou *autorisées* » (art. 2).

1431. — III. Règles communes. — La loi de 1865 étend à toutes les associations syndicales, qu'elles soient autorisées ou non, le caractère de personnes morales. « Elles peuvent ester en justice par leurs syndics, acquérir, vendre, échanger, transiger, emprunter et hypothéquer » (art. 3). Mais elles ne peuvent user de ces prérogatives que pour les besoins communs en vue desquels elles ont été constituées ; elles ne sauraient, par exemple, user de leur droit d'ester en justice pour la défense des intérêts individuels de leurs membres (C. d'Ét., 27 nov. 1896).

En vue de favoriser la formation des associations syndicales des deux catégories, lorsque parmi les intéressés se trouvent des incapables ou des personnes morales, la loi dispose :

« L'adhésion à une association syndicale est valablement donnée par les tuteurs, par les envoyés en possession provisoire et par tout représentant légal pour les biens des mineurs, des interdits, des absents et autres incapables, après autorisation du tribunal de la situation des biens, donnée sur simple requête en la chambre du conseil, le ministère public entendu. Cette disposition est applicable aux immeubles dotaux et aux majorats. — Pourront adhérer à une association syndicale : les préfets pour les biens des départements, s'ils y sont autorisés par délibération du conseil général ; les maires ou administrateurs pour les biens des communes ou des établissements publics, s'ils y sont autorisés par délibération du conseil municipal ou du conseil d'administration ; pour les biens de l'État, le ministre des finances » (L. 1865 modif., art. 4).

1432. — IV. Associations libres. — Les associations de cette catégorie résultant de conventions purement privées restent sous l'application des principes du droit commun. Il faut, pour qu'elles puissent se former, le consentement de tous les associés. D'autre part, à raison de la personnalité morale qui leur est conférée, elles doivent être révélées aux tiers par des moyens de publicité analogues à ceux qui sont prescrits pour les sociétés commerciales.

« Les associations syndicales libres se forment sans l'intervention de l'administration. Le consentement unanime des associés doit être constaté par écrit. L'acte d'association spécifie le but de l'entreprise ; il règle le mode d'administration de la société et fixe les limites du mandat confié aux administrateurs ou syndics ; il détermine les voies et moyens nécessaires pour subvenir à la dépense, ainsi que le mode de recouvrement des cotisations » (art. 5).

« Un extrait de l'acte d'association devra, dans le délai d'un mois à partir de sa date, être publié dans un journal d'annonces légales de l'arrondissement ou, s'il n'en existe aucun, dans l'un des journaux du département. Il sera, en outre, transmis au préfet et inséré dans le recueil des actes de la préfecture » (art. 6). — « A défaut de publication dans un journal d'annonces légales, l'association ne jouira pas du bénéfice de l'article 3. L'omission de cette formalité ne peut être opposée aux tiers par les associés » (art. 7).

La personnalité morale est la seule prérogative accordée par la loi aux associations syndicales libres ; ces associations ne constituent que des sociétés civiles agissant dans les conditions du droit commun. Toutefois, la loi leur ouvre la faculté de se transformer en associations autorisées dans le but de jouir des prérogatives accordées à ces associations. Aux termes de l'article 8, « les associations syndicales libres peuvent être converties en associations autorisées par arrêté préfectoral, en vertu d'une délibération prise par l'assemblée générale, conformément à l'article 12 ci-après (c'est-à-dire à la majorité spéciale prévue par cet article), sauf les dispositions contraires qui pourraient résulter de l'acte d'association. Elles jouissent, dès lors, des avantages accordés à ces associations par les articles 15, 16, 17, 18 et 19 ».

Les associations ainsi transformées constituent une catégorie mixte

UNIVERSITY OF CALIFORNIA


participant à la fois de la nature des associations libres et de celle des associations autorisées. On les désigne, dans la pratique, sous le nom d'*associations libres autorisées*. Elles ne peuvent se former que d'adhérents volontaires; mais, après leur transformation, elles peuvent disposer des moyens d'action que confère l'intervention de la puissance publique, tant pour la perception des taxes et le jugement des contestations, que pour l'acquisition des terrains et l'établissement des servitudes.

1433. — V. Associations autorisées. — A la différence des associations libres, les associations autorisées peuvent se former par le consentement de la majorité seulement des propriétaires intéressés, avec l'approbation de l'administration. Mais, à raison de ce droit de coercition de la majorité à l'égard de la minorité, la loi a dû restreindre la création d'associations syndicales autorisées aux entreprises qui présentent un intérêt de défense pour la propriété ou de préservation pour la santé publique ou qui ont été reconnues d'utilité publique par le gouvernement

« Les propriétaires intéressés aux travaux spécifiés dans les six premiers numéros de l'article 1er pourront être réunis par un arrêté préfectoral en associations syndicales autorisées, soit sur la demande d'un ou de plusieurs d'entre eux, soit sur l'initiative du maire ou du préfet. — Les propriétaires intéressés aux travaux compris par les nos 7, 8, 9 et 10 du même article pourront être réunis dans les mêmes conditions en associations syndicales autorisées, lorsque les travaux auront été reconnus d'*utilité publique* par un décret en Conseil d'État. — Dans les cas prévus par les nos 6, 7, 8, 9 et 10, aucun travail ne pourra être entrepris que sur *l'autorisation du préfet*. Cette autorisation ne pourra être donnée qu'après paiement préalable des indemnités de délaissement et d'expropriation, et que si les membres de l'association syndicale autorisée ont garanti le paiement des travaux, des fournitures et des indemnités pour dommages, au moyen de sûretés acceptées par les parties interessées ou déterminées, en cas de désaccord, par le tribunal civil. — En cas *d'insolvabilité de l'association syndicale*, les tiers qui ont éprouvé un dommage par suite de l'exécution des travaux ont un recours contre la commune, contre le département ou contre l'État, si la commune, le département ou l'État est intéressé aux travaux et en a profité » (art. 9 modif.).

1434. — *Constitution des associations autorisées*. — Le préfet soumet à une enquête administrative dont les formes sont déterminées par le règlement d'administration publique du 17 novembre 1865, les plans, avant-projets et devis des travaux, ainsi que le projet d'association. Le plan indique le périmètre des terrains intéressés et est accompagné de l'état des propriétaires de chaque parcelle. Le projet d'association spécifie le but de l'entreprise et détermine les voies et moyens nécessaires pour subvenir à la dépense (art. 10).

« Après l'enquête, les propriétaires qui sont présumés devoir profiter des travaux sont convoqués en assemblée générale par le préfet, qui en nomme le président, sans être tenu de le choisir parmi les membres de l'assemblée. Dans le cas où la commune ne figure pas parmi les propriétaires présumés intéressés, le maire, sur l'initiative de qui l'association syndi-

cale a été constituée, a néanmoins entrée à l'assemblée générale, mais avec voix consultative seulement. Le même droit appartient au préfet qui a pris l'initiative, si l'État ou le département ne figure pas parmi les propriétaires présumés intéressés. Le préfet et le maire peuvent se faire représenter à l'assemblée générale. — Un procès-verbal constate la présence des intéressés et le résultat de la délibération. Il est signé par les membres présents et mentionne l'adhésion de ceux qui ne savent pas signer. L'acte contenant le consentement par écrit de ceux qui l'ont envoyé en cette forme est mentionné dans ce procès-verbal et y reste annexé. Le procès-verbal est transmis au préfet » (art. 11 modif.).

« Pour les travaux spécifiés aux numéros 1, 2, 3, 4 et 5 de l'article 1er, si la *majorité des intéressés représentant au moins les deux tiers de la superficie des terrains* ou les *deux tiers des intéressés* représentant *plus de la moitié de la superficie* ont donné leur adhésion, le préfet autorise, s'il y a lieu, l'association. — Pour les travaux spécifiés aux nos 6, 7, 8, 9 et 10 du même article, le préfet ne pourra autoriser l'association qu'au cas d'adhésion des *trois quarts des intéressés* représentant *plus des deux tiers de la superficie* et payant *plus des deux tiers de l'impôt foncier* afférent aux immeubles, ou des *deux tiers des intéressés* représentant *plus des trois quarts de la superficie* et payant *plus des trois quarts de l'impôt foncier* afférent aux immeubles. — Un extrait de l'acte d'association et l'arrêté du préfet, en cas d'autorisation, et, en cas de refus, l'arrêté du préfet, sont affichés dans les communes de la situation des lieux et insérés dans le recueil des actes de la préfecture. — Pour les travaux spécifiés aux §§ 6 et 7 de l'article 1er, l'autorisation du préfet devra être précédée d'un avis conforme du conseil municipal, si les travaux intéressent la commune; du conseil général, si les travaux intéressent le département, et de ces deux assemblées, si les travaux intéressent à la fois la commune et le département » (art. 12 modif.).

1435. — *Recours contre l'arrêté du préfet.* — « Les propriétaires intéressés et les tiers peuvent déférer cet arrêté au ministre des travaux publics dans le délai d'un mois à partir de l'affiche. Le recours est déposé à la préfecture et transmis, avec le dossier, au ministère dans le délai de quinze jours. Il est statué par un décret rendu en Conseil d'État » (art. 13). — On s'est demandé si ce texte, rédigé à une époque où les décisions contentieuses du Conseil d'État étaient rendues en forme de décret, visait un recours contentieux ou un recours administratif. Le Conseil d'État, s'appuyant sur les travaux préparatoires de la loi, décide qu'il s'agit, dans l'espèce, de décisions en la forme administrative (D. C. d'Ét., 8 juill. 1886). Ce recours administratif ne fait d'ailleurs pas obstacle à l'exercice du recours pour excès de pouvoir en cas d'inobservation des formes prescrites par la loi, comme le défaut d'enquête préalable ou de convocation des intéressés en assemblée générale (C. d'Ét., 4 nov. 1887).

1436. — *Droit des propriétaires non adhérents.* — « S'il s'agit de travaux spécifiés aux numéros 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 et 10 de l'article 1er, les propriétaires qui n'auront pas adhéré au projet d'association pourront, dans le délai d'un mois ci-dessus déterminé, déclarer à la préfecture qu'ils

entendent délaisser, moyennant indemnité, les terrains leur appartenant et compris dans le périmètre. Il leur sera donné récépissé de la déclaration. L'indemnité à la charge de l'association sera fixée conformément à la loi du 3 mai 1841 pour les travaux spécifiés aux numéros 6 et 7 de l'article 1er, et à l'article 16 de la loi du 21 mai 1836 pour les travaux énumérés aux numéros 4, 5, 8, 9 et 10. — Si des biens de mineurs, d'interdits, d'absents ou autres incapables sont compris dans le périmètre, les tuteurs, ceux qui ont été envoyés en possession et tous représentants des incapables peuvent, après autorisation du tribunal, donnée sur requête en chambre du conseil, le ministère public entendu, déclarer qu'ils entendent délaisser lesdits biens. Le tribunal ordonne les mesures de conservation. Ces dispositions sont applicables aux immeubles dotaux. Les préfets pourront, dans le même cas, délaisser les biens des départements, s'ils y sont autorisés par délibération du conseil général; les maires ou administrateurs pourront délaisser les biens des communes et établissements publics, s'ils y sont autorisés par délibération du conseil municipal ou du conseil d'administration; le ministre des finances peut délaisser les biens de l'État » (art. 14 modif.).

1437. — *Administration des associations autorisées.* — En ce qui concerne la *constitution de l'assemblée générale*, la loi a posé en principe que l'intérêt dérive de la propriété, et que la représentation de la propriété doit être proportionnée à l'intérêt.

« L'acte constitutif de chaque association fixe le minimum d'intérêt qui donne droit à chaque propriétaire de faire partie de l'assemblée générale. Les propriétaires de parcelles inférieures au minimum fixé peuvent se réunir pour se faire représenter à l'assemblée générale par un ou plusieurs d'entre eux, en nombre égal au nombre de fois que le minimum d'intérêt se trouve compris dans leurs parcelles réunies. L'acte d'association détermine le maximum de voix attribué à un même propriétaire, ainsi que le nombre de voix attaché à chaque usine, d'après son importance, et le maximum de voix attribué aux usiniers réunis « (art. 20).

« Le nombre des syndics, leur répartition, s'il y a lieu, entre diverses catégories d'intéressés et la durée de leurs fonctions seront déterminés par l'acte constitutif de l'association » (art. 21).

« Les syndics sont élus par l'assemblée générale parmi les intéressés. Lorsque les syndics doivent être pris dans diverses catégories, la liste d'éligibilité est divisée en sections correspondantes à ces diverses catégories. Les syndics seront nommés par le préfet dans le cas où l'assemblée générale, après deux convocations successives, ne se serait pas réunie ou n'aurait pas procédé à l'élection des syndics » (art. 22).

Les réclamations contre les élections des syndics sont jugées par le conseil de préfecture (D. 9 mars 1894, art. 30, § 4).

« Dans le cas où, sur la demande du syndicat, il est accordé une subvention par l'État, par le département, par une commune ou par une chambre de commerce, cette subvention donne droit à la nomination, suivant les cas, par le préfet, par la commission départementale, par le conseil municipal ou par la chambre de commerce, d'un nombre de syndic

proportionné à la part que la subvention représente dans l'ensemble de l'entreprise » (art. 23).

« Les syndics élisent l'un d'eux pour remplir les fonctions de *directeur*, et, s'il y a lieu, un *adjoint* qui remplace le directeur en cas d'absence ou d'empêchement. Le directeur et l'adjoint sont toujours rééligibles » (art. 24).

1438. — *Prérogatives conférées aux associations autorisées.* — Ces prérogatives concernent : 1° le recouvrement des taxes dues par les associés ; 2° le jugement des contestations ; 3° l'expropriation des terrains nécessaires ; 4° l'établissement de servitudes ; 5° l'apurement des comptes.

« Les *taxes* ou *cotisations* sont recouvrées sur des rôles dressés par le syndicat chargé de l'administration de l'association, approuvés, s'il y a lieu, et rendus exécutoires par le prefet. Le recouvrement est fait comme en matière de contributions directes » (art. 15).

« Les *contestations* relatives à la fixation du périmètre des terrains compris dans l'association, à la division des terrains en différentes classes, au classement des propriétés en raison de leur intérêt aux travaux, à la répartition et à la perception des taxes, à l'exécution des travaux, sont jugées par le conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'État » (art. 16, § 1er).

Cette disposition s'applique également aux contestations qui s'élèvent sur l'interprétation des statuts de l'association et sur l'étendue des engagements pris par les membres du syndicat (C. d'Ét., 21 nov. 1896).

Quant aux contestations qui s'élèveraient relativement à la formation même de l'association, elles peuvent donner lieu à divers recours. L'arrêté du préfet peut être l'objet d'un recours hiérarchique devant le ministre et d'un recours administratif en annulation devant le Conseil d'État. Le débat sur la validité de l'association peut encore être soulevé devant le conseil de préfecture à l'occasion du recouvrement des taxes ; mais la loi fixe un délai après l'expiration duquel les réclamations ne devront plus être admises : « Nul propriétaire compris dans l'association ne pourra, après le délai de quatre mois, à partir de la notification du premier rôle des taxes, contester sa qualité d'associé ou la validité de l'association » (art. 17).

« Dans le cas où l'exécution des travaux entrepris par une association syndicale autorisée exige l'*expropriation* de terrains, il est procédé conformément aux dispositions de la loi du 3 mai 1841, s'il s'agit de travaux spécifiés dans les numéros 6 et 7 de l'article 1er de la loi du 21 juin 1865, et conformément aux dispositions de la loi du 21 mai 1836, après déclaration d'utilité publique, par décret en Conseil d'État, s'il s'agit d'autres travaux » (art. 18). Le décret déclaratif d'utilité publique doit être précédé d'une enquête spéciale faite dans les formes prescrites par les ordonnances des 18 février 1834 et 23 août 1835 (Av. C. d'Ét., 4 mars 1873).

« Lorsqu'il y a lieu à l'*établissement de servitudes*, conformément aux lois, au profit d'associations syndicales, les contestations sont jugées, suivant les dispositions de l'article 5 de la loi du 10 juin 1854 » (art. 19). — Les servitudes dont il s'agit sont principalement celles qui sont établies en vertu de la loi du 29 avril 1845, sur les irrigations, et de la loi du 10 juin 1854, sur le libre écoulement des eaux provenant du drainage.

Aux termes de l'article 5 de cette dernière loi, le juge de paix est compétent pour statuer sur les contestations que peuvent soulever les servitudes relatives au drainage. La loi de 1865 a étendu cette compétence à toutes les contestations que peuvent faire naître les servitudes relatives à l'usage des eaux, en matière d'associations syndicales.

Enfin, « il est procédé à *l'apurement des comptes* de l'association selon les règles établies pour les comptes des receveurs municipaux » (art. 16, § 2). En d'autres termes, ces comptes sont *apurés* par le conseil de préfecture, sauf recours à la Cour des comptes, lorsque les revenus ordinaires de l'association, dans les trois dernières années, n'excèdent pas 30,000 fr. et par la Cour des comptes lorsque le revenu est supérieur.

1439. — *Moyens de parer à l'inaction des associations syndicales.* — Tout en cherchant à développer l'initiative individuelle, le législateur a dû prévoir les cas où cette initiative ferait défaut et mettre aux mains de l'administration les pouvoirs nécessaires pour suppléer à l'inaction des associations syndicales. Trois cas peuvent se présenter :

1° L'association syndicale, après avoir été autorisée, reste dans une complète inaction. Le cas est prévu par les §§ 1 et 2 de l'article 25 : « A défaut, par une association, d'entreprendre les travaux en vue desquels elle aura été autorisée, le préfet rapportera, s'il y a lieu, et après mise en demeure, l'arrêté d'autorisation. Il sera statué par un décret rendu en Conseil d'État, si l'autorisation a été accordée en cette forme. »

2° Une association syndicale, après avoir commencé les travaux ne les achève pas, ou, après les avoir achevés, ne les entretient pas. Pour cette hypothèse, le § 3 de l'article 25 dispose : « Dans le cas où le défaut d'entretien pourrait avoir des conséquences nuisibles à l'intérêt public, le préfet, après mise en demeure, pourra faire procéder d'office à l'exécution des travaux nécessaires pour obvier à ces conséquences. » — Cette règle s'applique aussi bien aux associations libres qu'aux associations autorisées. Lors du vote de la loi, un amendement ayant pour but de restreindre cette mesure aux associations autorisées a été rejeté par le Conseil d'État.

3° Enfin il est possible qu'il ne se forme pas d'association. L'administration peut alors user des moyens que lui offre l'ancienne législation, lorsqu'il s'agit de travaux qui peuvent être l'objet de syndicats forcés : « La loi du 16 septembre 1807 et celle du 14 floréal an XI (remplacée aujourd'hui par la loi du 8 avril 1898, art. 21 et s.) continueront à recevoir leur exécution, à défaut de formation d'associations libres ou autorisées, lorsqu'il s'agira de travaux spécifiés aux numéros 1, 2 et 3 de l'article 1er de la présente loi » (art. 26, § 1er). Ces travaux sont ceux qui concernent la défense contre la mer, le curage des cours d'eau et le dessèchement des marais.

## § 7. — Offres de concours

1440. — I. Nature du contrat. — Il arrive fréquemment que des communes, des départements ou même des particuliers offrent de concourir, soit par des subventions en argent, soit par des cessions gratuites

de terrains, à l'exécution de certains travaux publics, sous la condition que ces travaux seront effectués dans tel délai ou d'après un tracé déterminé.

Le Conseil d'État considère l'offre de concours comme un contrat administratif *sui generis* soumis à des règles particulières différant à certains égards de celles qui concernent les donations et les contrats administratifs. L'offre, tant qu'elle n'est pas acceptée, ne constitue qu'une pollicitation; elle peut être retirée ou modifiée par celui qui l'a faite (C. d'Ét., 6 déc. 1889). Mais dès que l'acceptation a été prononcée et notifiée par l'administration, l'offre devient définitive, elle lie l'offrant et passe à ses héritiers (C. d'Ét., 13 mai 1887). L'acceptation officielle n'est pas exigée; elle peut même être implicite et résulter de simples circonstances de fait (C. d'Ét., 24 mai 1895). En tous cas, le contrat qui se forme n'est qu'un *contrat unilatéral*, car l'administration n'a pris aucun engagement; elle peut, malgré l'acceptation de l'offre de concours, ne pas effectuer les travaux ou adopter tout autre tracé qui lui paraît préférable, sous la seule condition de renoncer au concours promis (C. d'Ét., 13 avril 1894).

1441. — II. Contentieux. — Les offres de concours ont pour but de faciliter l'exécution des travaux publics; elles constituent donc de véritables marchés rentrant dans la catégorie de ceux qui sont prévus par l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. Aussi l'accord s'est-il fait depuis longtemps entre le Conseil d'État, le Tribunal des conflits et la Cour de cassation pour admettre la compétence du conseil de préfecture lorsque l'offre de concours, sur l'existence ou l'exécution de laquelle s'élèvent des difficultés, consiste dans la promesse d'une *somme d'argent* (C. d'Ét., 20 avril 1870). De nombreuses décisions du Conseil d'État ont admis qu'il doit en être de même dans le cas où l'offre de concours porte à la fois sur une somme d'argent et sur la cession d'un immeuble.

Il y a eu, au contraire, de grandes hésitations pour le cas où l'offre porte exclusivement sur l'*abandon gratuit de terrains*. La Cour de cassation a longtemps soutenu que les contrats de cette nature sont des contrats civils qui ne peuvent relever que de la compétence judiciaire. La controverse semble définitivement close par une décision du 5 août 1887 dans laquelle le Tribunal des conflits déclare qu'il n'y a pas lieu de distinguer entre les engagements pris de payer des sommes d'argent et ceux qui consistent en abandon gratuit de terrains; que, dans les deux cas, le contrat a pour objet l'exécution de travaux publics et rentre dans la compétence de la juridiction administrative (Confl., 11 janv. 1890).

## SECTION II. — Dommages résultant des travaux publics.

1442. — Division. — Nous avons à étudier dans cette section : 1° les dommages autres que l'expropriation causés aux propriétés par suite de l'exécution des travaux publics; 2° une catégorie spéciale de dommages causés aux propriétés et connue sous le nom de servitude d'occupation temporaire et d'extraction de matériaux; 3° les dommages résultant de

l'établissement de fils télégraphiques ou téléphoniques ; 4° les dommages que l'exécution des travaux publics peut accidentellement faire éprouver aux personnes.

### § 1er. — Dommages causés aux propriétés

1443. — I. Définition. — Dans le système de la loi du 28 pluviôse an VIII, article 4, §§ 3 et 4, on considérait comme dommages *tous* les préjudices résultant de l'exécution de travaux publics (1). La loi du 8 mars 1810 ayant détaché de la compétence des tribunaux administratifs pour l'attribuer aux tribunaux judiciaires la connaissance du préjudice résultant de l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'expression « dommages » a pris dès lors un sens spécial et a servi à désigner les préjudices autres que l'expropriation elle-même.

1444. — *Dommages permanents.* — La Cour de cassation a longtemps décidé que les dommages qui causent à la propriété une altération permanente et irrévocable doivent être assimilés à une expropriation partielle. Cette jurisprudence tendait à diviser les dommages en deux catégories : les *dommages permanents* assimilés à l'expropriation et relevant de la compétence judiciaire, et les *dommages temporaires* seuls réservés à la compétence administrative.

Le Conseil d'État soutenait, au contraire, que la plénitude de compétence attribuée au conseil de préfecture par les lois de 1790, de l'an VIII et du 16 septembre 1807, en matière de dommages résultant de travaux publics, n'avait été restreinte par la loi de 1810 que relativement à l'expropriation, c'est-à-dire à la dépossession de la propriété, et que tout ce qui n'était pas expropriation restait dans la compétence administrative. C'est la doctrine qui a été définitivement consacrée par l'ancien Tribunal des conflits dans diverses décisions et notamment dans celles des 29 mars et 3 avril 1850.

1445. — *Solutions diverses.* — Il est possible que le dommage soit tellement grave, que la propriété elle-même disparaisse ; pourra-t-on dire que, dans tous les cas de cette nature, il y a expropriation et que la compétence judiciaire doit être substituée à la compétence administrative ? La jurisprudence, après hésitation, a posé en règle générale que l'expropriation suppose, non seulement la dépossession du propriétaire, mais encore la translation de propriété au profit de l'administration. Si, par exemple, à la suite de travaux exécutés dans un fleuve, le cours d'eau est rejeté avec violence sur l'une des rives et la corrode, il n'y a pas expropriation, parce que l'administration n'acquiert pas le terrain dont le propriétaire est dépossédé. C'est un simple dommage (Confl., 24 déc. 1850 ; C. d'Ét., 4 juill. 1872). Cependant la jurisprudence admet qu'une appropriation effective des terrains n'est pas indispensable pour motiver la

(1) Il faut aussi considérer comme dommages résultant de travaux publics ceux qui proviennent de *l'inexécution* de ces travaux, par exemple ceux qui sont causés par le mauvais état d'entretien d'une rue (C. d'Ét., 24 déc. 1897).

compétence judiciaire et qu'il suffit d'une mainmise sur l'espace que les terrains occupent. Ainsi elle a assimilé à une expropriation l'interdiction permanente d'exploiter une mine sous une voie ferrée, parce que les espaces interdits étaient ainsi devenus une sorte de dépendance du travail public (C. d'Ét., 5 mai 1877). Mais elle a admis une solution différente pour le cas où l'interdiction ne s'appliquerait qu'à des terrains situés dans le voisinage du chemin de fer (Confl., 2 mai 1884).

1446. — II. Caractères des dommages donnant lieu a indemnité. — En Droit civil, pour qu'un fait puisse motiver une action en indemnité, il ne suffit pas qu'il soit nuisible à autrui, il faut encore qu'il soit illicite, c'est-à-dire qu'il constitue de la part de son auteur, soit une faute, soit tout au moins une négligence ou une imprudence (C. civ., art. 1382-1384). En Droit administratif, la théorie des dommages est bien plus large. Chargée de pourvoir à la satisfaction des divers intérêts sociaux, l'administration est investie de droits que ne peuvent avoir les particuliers les uns vis-à-vis des autres; elle peut, en vue de procurer un avantage à la collectivité, accomplir, dans certains cas, des faits nuisibles à quelques citoyens; mais alors, elle doit les indemniser du préjudice qu'ils ont éprouvé. On peut donc dire, en principe, que tous les dommages causés aux particuliers par l'exécution des travaux publics donnent droit à indemnité, sans distinguer s'ils résultent de faits licites ou illicites. Toutefois, il faut indiquer immédiatement les restrictions que comporte la nature même des choses et déterminer les caractères que doivent présenter les dommages pour obliger à réparation.

Ces caractères se ramènent aux trois propositions suivantes : il est nécessaire : 1° que les dommages soient directs et matériels; 2° qu'ils portent atteinte à un droit certain; 3° qu'ils proviennent de faits excédant l'usage normal du droit de propriété.

1447. — *Le dommage doit être direct et matériel.* — Cette double condition n'est pas formulée dans la loi, elle ne résulte que d'une longue jurisprudence du Conseil d'État.

Le dommage est *direct* quand il est la conséquence immédiate du fait de l'administration ou de l'entrepreneur; il est *matériel*, quand il porte une atteinte physique à la propriété et cause une diminution de jouissance facilement appréciable en argent. Ainsi, par suite de l'exhaussement du niveau d'une route, un aubergiste a été obligé de modifier la disposition des locaux de son établissement; il demande une indemnité pour interruption de son industrie et détérioration de son mobilier et de ses approvisionnements. Le dommage est la conséquence immédiate des travaux ordonnés par l'administration; il est *direct* et *matériel* (C. d'Ét., 6 juill. 1858). Dans une ville, l'ouverture d'une voie nouvelle change le courant de la circulation et amène une diminution dans les bénéfices des commerçants établis sur les rues voisines. Le dommage ne sera que la conséquence éloignée de l'exécution des travaux; il constituera un dommage *indirect* ne pouvant donner lieu à aucune indemnité.

1448. — *Le dommage doit porter atteinte à un droit certain.* — Il arrive fréquemment que des permissions de diverses natures sont accordées

aux riverains des voies publiques; ces permissions ne constituent pas un droit au profit de ceux qui les obtiennent, mais seulement une jouissance précaire, puisque le domaine public est inaliénable et imprescriptible. Lorsqu'un travail public porte atteinte à une jouissance de cette espèce, il n'y a lieu à aucune indemnité. Ainsi, le riverain d'une route ne serait pas fondé à réclamer une indemnité, parce que l'administration aurait supprimé un fossé qui amenait sur son terrain des eaux pluviales provenant de la route.

1449. — *Le dommage doit résulter d'un fait excédant l'usage normal du droit de propriété.* — Aux termes de l'article 552 du Code civil, le propriétaire a, en principe, le droit de faire sur son sol ou au-dessous toutes les constructions ou fouilles qu'il lui convient, et de tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir. Il ne doit donc aucune indemnité au propriétaire voisin si, en usant strictement de son droit, les travaux qu'il effectue ont pour conséquence de causer quelque préjudice à ce propriétaire, de diminuer, par exemple, ou même de tarir les sources qui naissaient sur son fonds (Cass., 12 juillet 1889). L'administration ne saurait avoir à cet égard moins de droits qu'un particulier ; il n'est pas dû d'indemnité aux propriétaires qui se plaignent qu'une tranchée faite pour un travail public, dans les terrains acquis par l'administration, ait intercepté les sources qui arrosaient leurs propriétés (C. d'Ét., 14 déc. 1877 ; 11 juill. 1879).

Mais cette règle ne peut recevoir son application, en notre matière, que lorsque les travaux n'excèdent pas, par leur nature ou leur importance, ceux que le Code civil a pu prévoir comme conséquence des relations ordinaires de voisinage entre les propriétés privées. Si, par exemple, au lieu d'une simple tranchée, il s'agissait d'un tunnel ou même d'une tranchée profonde percée à travers des terrains acquis par voie d'expropriation, les dommages ne pourraient être considérés comme résultant d'un usage normal du droit de propriété, et, par suite, ceux qui les ont éprouvés auraient une action en indemnité (C. d'Ét., 11 mai 1883 ; 20 mai 1898).

1450. — III. Action en indemnité. — Nous avons à rechercher : 1° qui peut intenter l'action en indemnité ; 2° contre qui cette action doit être intentée ou, en d'autres termes, qui est responsable du dommage ; 3° quel est le tribunal compétent pour statuer sur l'indemnité.

1451. — *Qui peut intenter l'action ?* — Il semble naturel de répondre que l'action en indemnité peut être intentée par toute personne qui a souffert un préjudice résultant de l'exécution des travaux. Cependant le Conseil d'État a fait, pendant un certain temps, une distinction : il reconnaissait le droit d'agir au propriétaire, à l'usufruitier et à l'usager ; mais il refusait une action au locataire en se fondant sur l'article 1719, Code civil, aux termes duquel le bailleur est tenu de faire jouir paisiblement le preneur et, par conséquent, de l'indemniser du trouble apporté à sa jouissance, sauf à exercer un recours en garantie contre l'administration. Mais, outre les inconvénients qui pouvaient résulter, dans ce système, d'une double procédure devant deux juridictions différentes, il y avait là une interprétation inexacte de l'article 1719 dont l'objet est de régler les rapports

du locataire avec le bailleur et non les rapports du locataire avec les tiers. Or, l'article 1725 dit formellement que le bailleur n'est pas tenu de garantir le preneur contre le trouble que des tiers apporteraient à sa jouissance. Aussi cette jurisprudence est-elle aujourd'hui abandonnée (C. d'Ét., 13 fév. 1874).

1452. — *Contre qui l'action peut être intentée.* — Il faut distinguer suivant que les travaux sont exécutés en régie, à l'entreprise ou par voie de concession.

Si les travaux sont exécutés en régie, les ouvriers sont les préposés de l'administration ; celle-ci est donc responsable en vertu de l'article 1384 du Code civil (C. d'Ét., 23 juill. 1868).

Lorsque les travaux sont exécutés à l'entreprise, il faut sous-distinguer :

Si les dommages proviennent de la conception du plan dressé par l'administration ou d'une faute imputable à ses agents, celle-ci est seule responsable (C. d'Ét., 20 mai 1892).

S'ils résultent, au contraire, du fait personnel de l'entrepreneur ou de ses préposés, c'est l'entrepreneur qui est responsable. Est-ce à dire cependant que, en cas de faute de l'entrepreneur seul, l'administration ne pourra jamais être actionnée? La jurisprudence, après avoir d'abord admis une action subsidiaire contre l'administration en cas d'insolvabilité du débiteur principal (C. d'Ét., 27 avril 1877), paraît se former en ce sens que, l'administration est directement responsable, *au regard des tiers*, des dommages causés par le fait même de l'entrepreneur (C. d'Ét., 29 nov. 1889 ; 9 déc. 1892). L'administration peut exercer son recours contre l'entrepreneur, mais si celui-ci est insolvable, elle supporte les conséquences de cette insolvabilité.

Enfin, lorsque les travaux sont exécutés par voie de concession, les cahiers des charges mettent ordinairement la réparation de tous les dommages à la charge des concessionnaires ; mais cette clause ne peut avoir d'effet que dans les rapports de l'administration avec les concessionnaires, et, par suite, conformément à la jurisprudence sus-indiquée, les tiers pourraient actionner directement l'administration en réparation des dommages qui leur seraient causés.

1453. — IV. Règlement de l'indemnité. — Le conseil de préfecture est seul compétent pour fixer le montant des indemnités de dommages résultant de travaux publics (n° 685). Avant de statuer, le conseil de préfecture peut ordonner une expertise ; il devra toujours l'ordonner lorsqu'elle sera demandée par les parties ou par l'une d'elles (L. 22 juill. 1889, art. 13, *supra*, n° 716).

L'indemnité doit être la représentation du préjudice éprouvé, et par suite elle doit comprendre, non seulement la perte subie *(damnum emergens)*, mais encore le manque à gagner *(lucrum cessans)*. Dans le règlement de l'indemnité, il y a lieu de tenir compte, par voie de compensation, de la plus-value que les travaux exécutés ont pu procurer à l'immeuble pourvu que la plus-value soit directe et immédiate (C. d'Ét., 10 janv. 1890).

Lorsqu'un travail public a tout à la fois entraîné une dépossession et causé des dommages sans dépossession, il n'y a pas indivisibilité de l'action. Les

tribunaux judiciaires sont compétents pour connaître des faits de dépossession, et c'est à la juridiction administrative qu'il appartient de statuer sur les dommages proprement dits (Confl. 28 nov. 1891).

## § 2. — Occupation temporaire

1454. — I. Définition. — On comprend généralement sous cette rubrique deux catégories de dommages qui sont, à peu de chose près, soumises aux mêmes règles : 1° les dommages provenant de l'occupation, pendant un temps plus ou moins long, d'immeubles dont l'administration ou les entrepreneurs subrogés à ses droits ont besoin pour y établir des chantiers ou y déposer des matériaux ; 2° les dommages résultant de fouilles opérées dans des terrains appartenant à des tiers pour extraire les matériaux nécessaires à la confection des travaux publics.

1455. — II. Droits de l'administration. — Dans l'intérêt de la prompte exécution des travaux publics, l'administration est investie du droit d'occuper les propriétés privées, d'y pratiquer des fouilles et d'en tirer des matériaux. Ce droit est prévu par l'article 650 du Code civil : « Les servitudes établies pour l'utilité publique ou communale ont pour objet... la construction ou réparation des chemins et autres ouvrages publics ou communaux. » Toutefois, l'expression « servitude » employée par le Code n'est pas exacte. Les servitudes impliquent l'idée de rapports établis entre deux héritages dont l'un est fonds dominant et l'autre fonds servant. Or, ici il n'existe pas, à proprement parler, de fonds dominant.

L'origine de ce droit se trouve dans les arrêts du Conseil des 7 septembre 1755 et 20 mars 1780. Cette ancienne législation a été rappelée et confirmée par la loi des 28 septembre-6 octobre 1791 (tit. VI, art. 1er) ; elle a été consacrée par la loi du 16 septembre 1807 (art. 55), étendue aux chemins vicinaux par la loi du 21 mai 1836 (art. 17), aux chemins de fer par la loi du 15 juillet 1845 (art. 3) et aux chemins ruraux par la loi du 20 août 1881 (art. 14) ; enfin elle a été refondue et complétée par loi du 29 décembre 1892.

1456. — III. Occupation pour études. — Les agents ou délégués de l'administration ne peuvent pénétrer dans les propriétés privées pour l'étude des projets de travaux publics de l'État, des départements ou des communes, qu'en vertu d'un arrêté préfectoral indiquant les communes sur le territoire desquelles les études doivent être faites. L'arrêté est affiché à la mairie de ces communes au moins dix jours à l'avance. L'introduction des agents ou délégués, ne peut être autorisée à l'intérieur des maisons d'habitation ; dans les autres propriétés closes, elle ne peut avoir lieu que cinq jours après notification de l'arrêté au propriétaire, ou, en son absence, au gardien de la propriété. A défaut de gardien connu demeurant dans la commune, le délai ne court qu'à partir de la notification au propriétaire faite en la mairie ; ce délai expiré, si personne ne se présente pour permettre l'accès, les agents ou délégués peuvent entrer avec l'assistance du juge de paix. Il ne peut être abattu d'arbres avant qu'un accord amiable

ne soit établi sur leur valeur, ou qu'à défaut de cet accord, il ait été procédé à une constatation contradictoire destinée à fournir les éléments de l'évaluation des dommages. A la fin de l'opération, tout dommage causé par les études est réglé entre le propriétaire et l'administration dans les formes indiquées par la loi du 22 juillet 1889 (L. 29 déc. 1892).

1457. — IV. Occupation temporaire proprement dite. — Nous allons d'abord rechercher: 1° par qui ce droit peut être exercé; 2° sur quels terrains il peut être exercé; 3° pour quels travaux; 4° quelles sont les formalités préalables à remplir.

1458. — *Par qui ce droit peut-il être exercé?* — En principe, le droit d'occupation temporaire appartient à l'administration qui peut l'exercer directement pour les travaux qu'elle effectue en régie, ou le transmettre aux entrepreneurs ou concessionnaires qu'elle se substitue pour l'exécution des travaux.

Le Conseil d'État, se fondant sur les termes de l'arrêt du 7 septembre 1755, qui ne parle que des « entrepreneurs d'ouvrages », a longtemps décidé que le droit d'extraction dans les propriétés privées ne pouvait appartenir qu'aux entrepreneurs qui exécutaient les travaux en employant les matériaux qu'ils fournissaient eux-mêmes, mais il a abandonné cette jurisprudence; il ne distingue plus suivant que l'entreprise de fournitures est jointe ou non à l'entreprise de travaux publics (C. d'Ét., 9 mai 1867).

1459. — *Terrains susceptibles d'occupation.* — L'arrêt du Conseil du 7 septembre 1755 exemptait de la charge d'extraction « les lieux fermés de murs ou autres clôtures équivalentes suivant les usages du pays ». Mais, l'exception était tellement large que, dans certaines provinces, elle rendait l'application de la règle absolument impossible. En beaucoup d'endroits, en effet, les parcelles sont presque toutes closes au moyen de fossés ou de haies. Sur les réclamations des entrepreneurs, il intervint, le 20 mars 1780, un nouvel arrêt portant que l'exception « ne doit s'entendre que des cours et jardins, vergers et autres possessions de ce genre attenant aux habitations ». La loi du 29 décembre 1892 combine ces dispositions : « Aucune occupation temporaire de terrain ne peut être autorisée à l'intérieur des propriétés attenant aux habitations et closes par des murs ou par des clôtures équivalentes, suivant les usages du pays » (art. 2).

1460. — *Travaux pouvant donner lieu à l'occupation.* — Aux termes de l'arrêt de 1755, ce droit était primitivement établi pour « l'entretien du pavé de Paris et pour les autres ouvrages ordonnés pour les ponts, chaussées et chemins du royaume ». Il ne s'appliquait donc qu'aux travaux de voirie. Les lois des 7-11 septembre 1790 et 28 pluviôse an VIII parlent de « chemins, *canaux et autres ouvrages publics* », celle du 16 septembre 1807 mentionne les « routes et *constructions publiques* ». On s'est demandé si on pouvait étendre l'occupation temporaire à la construction d'édifices pour le compte de l'État, des départements ou des communes. Le Conseil d'État ne l'a jamais admis. En effet, ce droit a sa base dans les anciens arrêts du Conseil qui ne visaient que les travaux de voirie. D'ail-

leurs, les mots « ouvrages » et « constructions » employés par les lois précitées, peuvent s'entendre comme s'appliquant aux ouvrages accessoires qui intéressent la voirie, tels que les ponts, viaducs, etc. Il y a eu doute en ce qui concerne les travaux du génie militaire; cependant le Conseil d'État a admis l'extension dans ce cas, à raison de l'assimilation qui est faite par diverses lois entre les ouvrages militaires et ceux qui font partie de la grande voirie (C. d'Ét., 4 janv. 1868).

1461. — *Formalités préalables.* — « Lorsqu'il y a lieu d'occuper temporairement un terrain, soit pour en extraire ou ramasser des matériaux, soit pour y fouiller ou faire des dépôts de terre, soit pour tout autre objet relatif à l'exécution des travaux publics, civils ou militaires, cette occupation est autorisée par un arrêté du préfet indiquant le nom de la commune où le territoire est situé, les numéros que les parcelles dont il se compose portent sur le plan cadastral et le nom du propriétaire tel qu'il est inscrit sur la matrice des rôles. Cet arrêté indique d'une façon précise les travaux à raison desquels l'occupation est ordonnée, les surfaces sur lesquelles elle doit porter, la nature et la durée de l'occupation et la voie d'accès. Un plan parcellaire désignant par une teinte les terrains à occuper est annexé à l'arrêté, à moins que l'occupation n'ait pour but exclusif le ramassage des matériaux » (L. 29 déc. 1892, art. 3).

L'intervention d'un arrêté préfectoral est substantielle; elle ne pourrait pas être remplacée par la désignation au cahier des charges des parcelles à occuper (Confl., 9 mai 1891).

« Le préfet envoie ampliation de son arrêté et du plan annexé au chef du service public compétent et au maire de la commune. Si l'administration ne doit pas occuper elle-même le terrain, le chef de service compétent remet une copie certifiée de l'arrêté à la personne à laquelle elle a délégué ses droits. Le maire notifie l'arrêté au propriétaire du terrain ou, si celui-ci n'est pas domicilié dans la commune, au fermier, locataire, gardien ou régisseur de la propriété ; il y joint une copie du plan parcellaire et garde l'original de cette notification. S'il n'y a dans la commune personne ayant qualité pour recevoir la notification, celle-ci est valablement faite par lettre chargée adressée au dernier domicile connu du propriétaire. L'arrêté et le plan parcellaire restent déposés à la mairie pour être communiqués sans déplacement aux intéressés sur leur demande » (art. 4).

« Après l'accomplissement des formalités qui précèdent et à défaut de convention amiable, le chef de service ou la personne à laquelle l'administration a délégué ses droits fait au propriétaire du terrain, préalablement à toute occupation du terrain désigné, une notification par lettre recommandée, indiquant le jour et l'heure où il compte se rendre sur les lieux ou s'y faire représenter. Il l'invite à s'y trouver ou à s'y faire représenter lui-même pour procéder contradictoirement à la constatation de l'état des lieux. En même temps il informe par écrit le maire de la commune de la notification par lui faite au propriétaire. Si le propriétaire n'est pas domicilié dans la commune, la notification est faite conformément aux stipulations de l'article 4. Entre cette notification et la visite des lieux, il doit y avoir un intervalle de dix jours au moins » (art. 5).

« Lorsque l'occupation temporaire a pour objet exclusif le ramassage des matériaux à la surface du sol, les notifications individuelles prescrites par les articles 4 et 5 de la présente loi sont remplacées par des notifications collectives par voie d'affichage ou de publication à son de caisse ou de trompe dans la commune. En ce cas, le délai de dix jours prescrit à l'article précédent court du jour de l'affichage » (art. 6).

« A défaut par le propriétaire de se faire représenter sur les lieux, le maire lui désigne d'office un représentant pour opérer contradictoirement avec celui de l'administration ou de la personne au profit de laquelle l'occupation a été autorisée. Le procès-verbal de l'opération qui doit fournir les éléments nécessaires pour évaluer le dommage est dressé en trois expéditions, destinées, l'une à être déposée à la mairie, et les deux autres à être remises aux parties intéressées. Si les parties ou les représentants sont d'accord, les travaux autorisés par l'arrêté peuvent être commencés aussitôt. En cas de désaccord sur l'état des lieux, la partie la plus diligente saisit le conseil de préfecture et les travaux pourront commencer aussitôt que le conseil aura rendu sa décision » (art. 7).

1462. — *Recours contre l'arrêté d'autorisation.* — L'exercice du droit d'occupation temporaire peut soulever des questions de violation ou de fausse application de la loi, notamment en ce qui concerne la légalité de l'arrêté préfectoral d'occupation, l'accomplissement des formalités préalables, la nature des terrains occupés et leur mode de clôture, la nature des travaux en vue desquels l'occupation a lieu, etc. Toutes ces questions sont du ressort du conseil de préfecture ; les intéressés ne sont pas recevables à se pourvoir directement devant le Conseil d'État par la voie du recours pour excès de pouvoir (C. d'Ét., 1er mai 1885).

1463. — *Péremption et durée de l'autorisation.* — « Tout arrêté qui autorise des études ou une occupation temporaire est périmé de plein droit s'il n'est suivi d'exécution dans les six mois de sa date » (art. 8).

« L'occupation des terrains ou des carrières nécessaires à l'exécution des travaux publics ne peut être ordonnée pour un délai supérieur à cinq années. Si l'occupation doit se prolonger au delà de ce délai, et à défaut d'accord amiable, l'administration devra procéder à l'expropriation, qui pourra aussi être réclamée par le propriétaire dans les formes prescrites par la loi du 3 mai 1841 » (art. 9).

1464. — V. Règlement et paiement de l'indemnité. — « Immédiatement après la fin de l'occupation temporaire des terrains et à la fin de chaque campagne si les travaux doivent durer plusieurs années, la partie la plus diligente, à défaut d'accord amiable sur l'indemnité, saisit le conseil de préfecture pour obtenir le règlement de cette indemnité conformément à la loi du 22 juillet 1889 » (art. 10).

S'il était intervenu un accord amiable, il y aurait un véritable contrat de droit commun, et c'est au tribunal civil que devraient être déférées les difficultés qui pourraient s'élever sur l'interprétation de ce contrat.

1465. — *Garanties en faveur des tiers.* — « Avant qu'il soit procédé au règlement de l'indemnité, le propriétaire figurant dans l'instance ou dûment appelé est tenu de mettre lui-même en cause ou de faire connaître à la

partie adverse, soit par la demande introductive d'instance, soit dans un délai de quinzaine à compter de l'assignation qui lui est donnée, les fermiers, les locataires, les colons partiaires, ceux qui ont des droits d'usufruit ou d'usage tels qu'ils sont réglés par le Code civil, et ceux qui peuvent réclamer des servitudes résultant des titres mêmes du propriétaire ou d'autres actes dans lesquels il serait intervenu ; sinon, il reste seul chargé envers eux des indemnités que ces derniers pourront réclamer » (art. 11).

« Néanmoins, en cas d'insolvabilité du propriétaire, les tiers dénommés à l'article précédent ont, pendant le délai déterminé par l'article 17 de la présente loi, recours subsidiaire contre l'administration ou la personne à laquelle elle a délégué ses droits, à moins que l'arrêté autorisant l'occupation n'ait été affiché dans la commune et inséré dans un journal de l'arrondissement ou, à défaut, dans un journal du département » (art. 12).

1466. — *Base de l'indemnité.* — D'après la loi du 16 septembre 1807 (art. 55), il n'y avait lieu de faire entrer dans l'évaluation de l'indemnité la valeur des matériaux extraits que dans le cas où l'on s'emparait d'une carrière déjà en exploitation.

Cette disposition avait été vivement critiquée. La loi du 29 décembre 1892 a fait disparaître cette atteinte au droit de propriété :

« Dans l'évaluation de l'indemnité, il doit être tenu compte tant du dommage fait à la surface que de la valeur des matériaux extraits. La valeur des matériaux sera estimée d'après les prix courants sur place, abstraction faite de l'existence et des besoins de la route pour laquelle ils sont pris ou des constructions auxquelles on les destine, et en tenant compte des frais de découverte et d'exploitation. Les matériaux n'ayant d'autre valeur que celle qui résulte du travail de ramassage ne donnent lieu à l'indemnité que pour le dommage causé à la surface » (art. 13).

« Si l'exécution des travaux doit procurer une augmentation de valeur *immédiate* et *spéciale* à la propriété, cette augmentation sera prise en considération dans l'évaluation du montant de l'indemnité » (art. 14).

« Les constructions, plantations et améliorations ne donneront lieu à aucune indemnité lorsque, à raison de l'époque où elles auront été faites, ou de toute autre circonstance, il peut être établi qu'elles ont été faites dans le but d'obtenir une indemnité plus élevée » (art. 15).

« Les matériaux dont l'extraction est autorisée ne peuvent, sans le consentement écrit du propriétaire, être employés soit à l'exécution de travaux privés, soit à l'exécution de travaux publics autres que ceux en vue desquels l'autorisation a été accordée » (art. 16, § 1er).

« L'action en indemnité des propriétaires ou autres ayants droit, pour toute occupation temporaire de terrains autorisée dans les formes prévues par la présente loi, est prescrite par un délai de deux ans à compter du moment où cesse l'occupation » (art. 17).

1467. — *Privilèges des propriétaires.* — « Les propriétaires des terrains occupés ou fouillés et les autres ayants droit ont, pour le recouvrement des indemnités qui leur sont dues, privilège et préférence à tous les créanciers sur les fonds déposés dans les caisses publiques pour être déli-

vrés aux entrepreneurs ou autres personnes auxquelles l'administration a délégué ses droits, dans les conditions de la loi du 25 juillet 1891 (V. *supra*, n° 1402). En cas d'insolvabilité de ces personnes, ils ont un recours subsidiaire contre l'administration, qui doit les indemniser intégralement » (art. 18).

L'administration est responsable de son entrepreneur alors même que celui-ci serait tenu, aux termes de son cahier des charges, de payer les indemnités sans recours contre l'administration (C. d'Ét., 20 mai 1892).

1468. — *Timbre et enregistrement, etc.* — « Les plans, procès-verbaux, certificats, significations, jugements, contrats, quittances et autres actes faits en vertu de la présente loi seront visés pour timbre et enregistrés gratis quand il y aura lieu à la formalité de l'enregistrement » (art. 19).

1469. — *Occupations irrégulières.* — Si l'occupation a eu lieu sans être autorisée par arrêté du préfet, il y a de la part de l'occupant une véritable voie de fait. Celui-ci peut être condamné à une amende correctionnelle et à des dommages-intérêts envers le propriétaire. L'action serait portée, non plus devant le conseil de préfecture, mais devant le tribunal civil; elle ne se prescrirait plus par deux ans, mais pourrait être intentée dans le délai du droit commun (Confl. 2 juill. 1898).

## § 3. — Dommages causés par l'établissement des lignes télégraphiques et téléphoniques

1470. — I. Droits de l'État. — Cette matière, qui avait donné lieu à d'assez nombreuses difficultés, a été réglée par la loi du 28 juillet 1885.

« L'État a le droit d'exécuter sur le sol ou sous le sol des chemins publics et de leurs dépendances tous travaux nécessaires pour la conservation et l'entretien des lignes télégraphiques ou téléphoniques. Les fils télégraphiques ou téléphoniques autres que ceux des lignes d'intérêt général, ne pourront être établis dans les égouts appartenant aux communes qu'après avis des conseils municipaux, et moyennant une redevance, si les conseils municipaux l'exigent. Un décret rendu en forme de règlement d'administration publique, déterminera le taux de cette redevance » (art. 2).

L'État a pareillement le droit d'établir des supports, soit à l'extérieur des murs ou façades donnant sur la voie publique, soit même sur les toits et terrasses des bâtiments, à la condition qu'on y puisse accéder par l'extérieur. Il a enfin également le droit d'établir des conduits ou supports sur le sol ou sous le sol des propriétés non bâties qui ne sont pas fermées de murs ou autre clôture équivalente » (art. 3).

« Dans tous les cas qui viennent d'être prévus, l'établissement des conduits et supports n'entraîne aucune dépossession. La pose d'appuis sur les murs de façades ou sur le toit des bâtiments ne peut faire obstacle au droit du propriétaire de démolir, réparer ou surélever. La pose des conduits dans un terrain ouvert ne fait pas non plus obstacle au droit du propriétaire de se clore. Mais le propriétaire devra, un mois avant d'entreprendre les tra-

vaux de démolition, réparation, surélévation ou clôture, prévenir l'administration par lettre chargée adressée au directeur des postes et télégraphes du département » (art. 4).

1471. — II. Formalités préalables. — « Lorsque, pour l'étude des projets d'établissement de lignes, *l'introduction des agents de l'administration* dans les propriétés privées sera nécessaire, elle sera autorisée par un arrêté préfectoral » (art. 5. Cf. *supra*, n° 1456).

1471 *bis*. — *Enquête*. — « Avant toute exécution, un tracé de la ligne projetée, indiquant les propriétés privées où il doit être placé des supports ou des conduits, sera déposé pendant trois jours à la mairie de la commune où ces propriétés sont situées. Ce délai de trois jours courra à dater de l'avertissement qui sera donné aux parties intéressées de prendre communication du tracé déposé à la mairie. Cet avertissement sera affiché à la porte de la maison commune et inséré dans l'un des journaux publiés dans l'arrondissement » (art. 6).

« Le maire ouvrira un procès-verbal pour recevoir les communications ou réclamations. A l'expiration du délai, il transmettra ce procès-verbal au préfet qui arrêtera le tracé définitif et autorisera toutes les opérations que comportera l'établissement, l'entretien et la surveillance de la ligne » (art. 7).

1471 *ter*. — *Exécution des travaux*. — « L'arrêté préfectoral déterminera les travaux à effectuer. Il sera notifié individuellement aux intéressés. Les travaux pourront commencer trois jours après cette notification. Ce délai ne s'applique pas aux travaux d'entretien. Si les travaux ne sont pas commencés dans les quinze jours de l'avertissement, celui-ci devra être renouvelé. »

« Lorsque, pour des raisons d'ordre et de sécurité publique, il y aura urgence à établir ou rétablir une ligne télégraphique, le préfet, par un arrêté motivé, pourra prescrire l'exécution immédiate des travaux » (art. 8).

« Les notifications et avertissement prévus ci-dessus pourront être donnés au locataire, fermier, gardien ou régisseur de la propriété » (art. 9).

L'arrêté préfectoral est périmé de plein droit s'il n'est pas suivi d'un commencement d'exécution dans les six mois de sa date ou dans les trois mois de sa notification (art. 11).

Le conseil de préfecture, juge des difficultés se rattachant aux travaux publics d'établissement et d'entretien des lignes télégraphiques, est également compétent pour statuer sur la régularité de l'arrêté préfectoral qui a autorisé les travaux (C. d'Ét., 6 mai 1898).

1472. — III. Règlement des indemnités. — Les propriétaires ont droit à la réparation des dommages résultant, non de la servitude elle-même, mais de l'exécution du travail public. A défaut d'arrangement amiable, l'indemnité est réglée par le conseil de préfecture. Si une expertise est ordonnée, elle est faite par un seul expert qui est désigné d'office par le conseil, à défaut par les parties de l'avoir nommé dans le délai imparti (art. 10).

L'action en indemnité est prescrite par le laps de deux ans, à dater du jour où les travaux ont pris fin (art. 12).

Toutefois si l'administration faisait des travaux excédant la limite de la servitude prescrite par la loi; si elle ouvrait, par exemple, la toiture pour établir des supports dans l'intérieur d'un grenier, il y aurait une véritable dépossession et le propriétaire pourrait porter sa réclamation devant l'autorité judiciaire pour obtenir une indemnité (Confl., 27 fév. 1893). L'action en indemnité ne se prescrirait que dans les termes du droit commun.

1473. — IV. Expropriation. — « Dans le cas où il serait nécessaire d'exécuter, pour l'établissement des lignes, des travaux de nature à entraîner une dépossession définitive, il ne pourrait, à défaut d'entente entre l'administration et les propriétaires, être procédé que conformément aux lois des 8 mai 1841 et 27 juillet 1870. Toutefois l'indemnité, le cas échéant, serait réglée dans la forme prévue par l'article 16 de la loi du 21 mai 1836 » (art. 13), c'est-à-dire par un jury composé comme celui qui est chargé de fixer les indemnités en matière de chemins vicinaux.

### § 4. — Dommages causés aux personnes

1474. — I. Observation. — Dans l'exécution des travaux publics, il peut se produire des accidents dont sont victimes les ouvriers ou des tierces personnes. Avant 1898, les mêmes règles étaient applicables dans les deux cas. Une distinction a été rendue nécessaire depuis la promulgation de la loi du 9 avril 1898 concernant les accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail. Nous allons d'abord exposer les règles relatives aux accidents survenus à des tierces personnes, puis nous nous occuperons des accidents arrivés aux ouvriers employés sur les travaux.

1474 *bis*. — II. Accidents arrivés a des tierces personnes. — Lorsque l'accident est arrivé exclusivement par la faute de la personne blessée, aucune responsabilité ne peut être mise à la charge de l'administration ou de l'entrepreneur; mais le plus souvent les accidents sont la conséquence de mauvaises dispositions des ouvrages, de l'emploi d'un matériel défectueux ou d'un défaut de surveillance. Dans ces divers cas, la victime de l'accident ou ses héritiers peuvent réclamer une indemnité. L'administration est directement responsable lorsque les travaux sont effectués en régie. En cas de marché à l'entreprise, il faut distinguer : L'administration est responsable des dommages causés par le travail lui-même ou résultant d'une faute imputable à ses agents, même si cette faute ne consiste qu'en un défaut de surveillance grave. Mais, s'il y a faute de l'entrepreneur, c'est celui-ci qui est responsable. Toutefois, la jurisprudence admet que l'administration peut être déclarée directement responsable, sauf son recours contre l'entrepreneur (V. *supra*, n° 1352).

La question de savoir quelle sera la juridiction compétente pour connaître de l'action en indemnité a donné lieu à de nombreuses variations dans la jurisprudence.

Jusqu'en 1860, le Conseil d'État, se fondant sur la généralité des termes employés par l'article 4, § 3, de la loi de pluviôse an VIII, avait admis, de la manière la plus large, la compétence du conseil de préfecture, et cette

jurisprudence avait été confirmée par une décision de l'ancien Tribunal des conflits (17 avril 1851).

A partir de 1860, une première évolution se produit : diverses décisions du Conseil d'État admettent la compétence judiciaire pour les actions en indemnité formées contre l'entrepreneur par des ouvriers victimes d'accidents de chantier (D. sur Confl., 16 août 1860), puis pour toutes les réclamations ayant donné lieu à des poursuites pour homicide ou blessures par imprudence (D. sur Confl., 22 nov. 1863), enfin pour l'ensemble des dommages causés aux personnes par les travaux publics (D. sur Confl., 15 avril 1868).

Cette jurisprudence se fondait principalement sur l'origine de la loi du 28 pluviôse qui reproduit presque textuellement celle des 7-11 septembre 1790. Or, cette dernière loi, en attribuant aux administrations municipales la connaissance des réclamations pour torts et dommages causés par les travaux publics, semblait ne pas pouvoir s'appliquer à des questions aussi graves que celles qui concernent les dommages causés aux personnes. Il en résultait des complications singulières lorsque le même fait causait des dommages à la fois aux personnes et aux propriétés. Il fallait aller devant des juridictions différentes pour faire apprécier les dommages et la responsabilité.

Depuis 1873, le Conseil d'État a de nouveau modifié sa jurisprudence et reconnu la compétence du conseil de préfecture (C. d'Ét., 19 déc. 1873). Ce revirement a été consacré par diverses décisions du Tribunal des conflits et notamment par celle du 29 décembre 1877. Il a été maintenu depuis (C. d'Ét., 16 juill. 1897). Cependant lorsque l'accident, cause du dommage, a donné lieu à une poursuite correctionnelle pour homicide ou blessures par imprudence, les tribunaux judiciaires sont compétents pour statuer sur la demande accessoire en réparation civile du dommage. C'est l'application nécessaire de l'article 3 du Code d'instruction criminelle (Confl., 13 mars 1880).

1475. — III. Accidents survenus aux ouvriers. — La loi du 9 avril 1898 pose en principe que « tout accident survenu par le fait du travail ou à l'occasion du travail, aux ouvriers et employés occupés dans l'industrie du bâtiment, les usines, manufactures, chantiers, etc., etc., donne droit, au profit de la victime ou de ses représentants, à une indemnité à la charge du chef de l'entreprise, à la condition que l'interruption de travail ait duré plus de quatre jours » (art. 1er).

L'indemnité est due alors même qu'il y aurait faute de l'ouvrier. La « faute inexcusable de l'ouvrier » donne seulement droit à une diminution d'indemnité. Il n'existe qu'un seul cas dans lequel l'indemnité ne pourrait être réclamée, c'est lorsque « la victime a *intentionnellement* provoqué l'accident » (art. 20). L'action en indemnité se prescrit par un an à dater du jour de l'accident (art. 18).

En principe, les indemnités consistent en rentes viagères proportionnelles à l'incapacité de travail résultant de l'accident (art. 3). Elles comprennent, en outre, les frais médicaux ou pharmaceutiques et, s'il y a lieu, les frais funéraires. Toutefois, il n'est pas dérogé aux lois et règlements concernant

les pensions des ouvriers appartenant aux ateliers de la marine ou aux manufactures d'armes du ministère de la guerre. La créance de la victime est garantie par un privilège.

Les contestations entre les victimes d'accidents et les chefs d'entreprise relatives aux frais funéraires ou de maladie et aux indemnités temporaires sont jugées en dernier ressort par le juge de paix à quelque chiffre que la demande puisse s'élever. Les autres indemnités sont fixées par ordonnance du président du tribunal civil, s'il y a accord entre les parties. A défaut d'accord, l'affaire est renvoyée devant le tribunal qui statue comme en matière sommaire (art. 15-16).

## SECTION III. — **Plus-values résultant des travaux publics.**

1476. — Division. — Indépendamment de l'utilité qu'ils présentent pour le pays entier, les travaux publics peuvent procurer plus spécialement une augmentation de valeur à certaines propriétés. La plus-value est *directe* lorsqu'elle résulte de travaux exécutés dans le seul but de la procurer ; elle est *indirecte* lorsqu'elle résulte de travaux effectués principalement dans un but d'utilité générale, mais dont certains propriétaires profitent indirectement plus que tous les autres. Or, s'il est juste que les propriétaires qui éprouvent des dommages par suite de l'exécution de travaux publics soient indemnisés, il est juste également que ceux qui en profitent d'une manière toute spéciale y contribuent pour une certaine part.

Nous traiterons, dans un premier paragraphe, des plus-values directes et, dans un second paragraphe, des plus-values indirectes.

### § 1er. — Plus-values directes

1477. — I. Desséchement des marais. — Les marais nuisent à la salubrité et enlèvent à l'agriculture de grandes étendues de terrain. Une première tentative de desséchement fut faite sous Henri IV, mais elle échoua devant la résistance de la noblesse. L'Assemblée constituante se préoccupa à son tour de cette situation ; une loi du 5 janvier 1791 décida que, dans le cas où les propriétaires ne voudraient pas opérer eux-mêmes les desséchements, l'administration pourrait les exproprier et confier l'exécution des travaux à des adjudicataires. Loin d'être vues avec faveur, les entreprises de desséchements soulevèrent les habitants des campagnes. Sous l'Empire, on chercha de nouveau à résoudre le problème. La loi du 16 décembre 1807 *sur le desséchement des marais* est un des principaux monuments de la législation sur la matière. Elle est maintenue en vigueur par la loi du 21 juin 1865 (art. 26) ; toutefois, elle ne doit recevoir son exécution, en ce qui concerne les travaux de desséchement et d'endiguement, qu'à défaut de formation d'associations syndicales libres ou autorisées.

1478. — *Exécution des travaux.* — Les desséchements sont ordonnés par décret. Ils sont exécutés par l'État ou par des concessionnaires.

Lorsque ce dernier mode est adopté, les propriétaires des marais à dessécher ont le droit d'obtenir la concession préférablement à tous autres, s'ils se soumettent aux conditions fixées par le gouvernement. Dans le cas contraire, le gouvernement choisit le concessionnaire qui lui paraît offrir les conditions les plus avantageuses. La concession est faite par décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique (L. 1807, art. 1er à 5).

Lorsque, à raison d'obstacles naturels ou d'opposition persistante, il ne peut être procédé au desséchement par une association syndicale, la loi permet de recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'utilité publique est déclarée par décret en Conseil d'État; puis il est procédé à l'expropriation dans les formes tracées par la loi du 3 mai 1841. Toutefois le règlement de l'indemnité est fait par un jury constitué dans les conditions de l'article 16 de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux (L. 21 juin 1865, art. 26).

1479. — *Estimation préalable.* — Lorsque le desséchement est fait par l'État ou par des concessionnaires autres que les propriétaires eux-mêmes, il y a lieu de procéder à une estimation avant l'exécution des travaux. A cet effet, l'administration forme un *syndicat* composé de trois membres au moins et de neuf au plus pris parmi les propriétaires les plus imposés. Les syndics nomment un expert, les concessionnaires un autre, et le préfet désigne un tiers expert pour départager les premiers, en cas de besoin. Si le desséchement est fait par l'État, le préfet nomme le second expert, et le tiers expert est nommé par le ministre des travaux publics. Les experts divisent les terrains des marais en différentes classes formées d'après les divers degrés d'inondation, et dont le nombre ne pourra être supérieur à dix ni inférieur à cinq. Ce *classement* est soumis à l'approbation du préfet; il reste déposé à la préfecture pendant un mois et les intéressés sont invités à en prendre connaissance. Si, durant ce délai, des réclamations sont formées par les intéressés, elles sont jugées par le conseil de préfecture. L'*évaluation des classes* est faite par les mêmes experts, et le procès-verbal en est également déposé pendant un mois à la préfecture pour recevoir les réclamations qui seront aussi jugées, s'il y a lieu, par le conseil de préfecture. Les travaux de désséchement ne peuvent être commencés qu'après qu'il a été statué sur toutes les difficultés (L. 1807, art. 7 à 15).

Aux termes de l'article 14 de la loi 1807, l'estimation devait être soumise à une *commission spéciale*, « pour être jugée et homologuée par elle ». Depuis la loi du 21 juin 1865, qui a transféré au conseil de préfecture le jugement de toutes les réclamations qui peuvent s'élever en cette matière, on s'était demandé si les commissions spéciales devaient toujours subsister; mais il a été reconnu que la suppression complète des commissions spéciales aurait pour effet de priver les propriétaires intéressés des garanties auxquelles ils ont droit. Aussi, divers décrets ont-ils organisé des commissions spéciales en limitant leurs attributions aux questions purement administratives, au nombre desquelles figure l'homologation de l'estimation des experts, préalablement aux décisions du conseil de préfecture.

1480. — *Fixation de la plus-value.* — Après l'achèvement des travaux, il y a lieu à une triple opération. D'abord, on procède à leur vérification et à leur *réception*. Si les difficultés s'élèvent, elles sont portées devant le conseil de préfecture. Puis, une *nouvelle classification* est faite par les experts de concert avec les ingénieurs, suivant la valeur actuelle des fonds desséchés et l'espèce de culture dont ils sont devenus susceptibles. Enfin il est procédé à l'*estimation définitive*; le tout dans les mêmes formes que pour la classification et l'estimation avant le desséchement (art. 17 et 18).

Le montant de la plus-value consiste dans la différence entre la valeur primitive et la valeur nouvelle des terrains desséchés; il est divisé entre le propriétaire et le concessionnaire dans les proportions qui ont été fixées par l'acte de concession. Lorsque le desséchement est fait par l'État, sa portion dans la plus-value est fixée de manière à le rembourser de toutes ses dépenses, mais sans le faire participer aux bénéfices. Le rôle des indemnités de plus-value, présenté par les entrepreneurs, est, après avis de la commission spéciale, rendu exécutoire par le préfet (art. 19 et 20). Le recouvrement est fait comme en matière de contributions directes (L. 21 juin 1865, art. 26).

1481. — *Modes de libération.* — Pour se libérer, les propriétaires ont l'option entre trois moyens ; ils peuvent : 1° payer en argent la somme dont ils sont constitués débiteurs; 2° abandonner en paiement une partie des terrains desséchés, d'après la dernière estimation ; 3° constituer au profit du concessionnaire une rente sur le pied de 4 p. 100.

« Le capital de cette rente sera toujours remboursable, même par portions, qui cependant ne pourront être moindres d'un dixième, et moyennant vingt-cinq capitaux » (L. 1807, art. 22). En principe, les rentes perpétuelles sont toujours remboursables ; mais le débiteur de capitaux ne peut pas obliger le créancier à recevoir un paiement partiel (C. civ., art. 1244). La loi fait ici une faveur au propriétaire ; elle lui permet d'opérer son remboursement par dixièmes en payant chaque fois un capital égal à vingt-cinq fois la portion de rente à rembourser.

Les indemnités dues au concessionnaire ou à l'État sont garanties par un privilège sur toute la plus-value, à charge seulement de faire transcrire au bureau des hypothèques l'acte de concession ou le décret ordonnant le desséchement au compte de l'État (art. 23).

1482. — *Entretien des travaux.* — A compter de la réception des travaux, ce sont les propriétaires qui doivent en assurer la conservation. Sur la proposition du syndicat, des décrets en Conseil d'État fixent le genre et l'étendue des contributions nécessaires pour subvenir aux dépenses. Enfin, par une faveur spéciale, la loi accorde aux travaux de desséchement la même protection qu'au domaine public : elle décide que les dommages seront poursuivis comme en matière de grande voirie.

1483. — *Mise en valeur des marais appartenant aux communes.* — La loi du 28 juillet 1860 relative à la mise en valeur des marais et terres incultes appartenant aux communes a pour but de compléter la loi de 1807. Les travaux de desséchement et d'assainissement sont exécutés aux frais des communes ou sections propriétaires ; l'État a été autorisé à faire des

avances, sauf à se rembourser au moyen de la vente d'une partie des terrains améliorés. Dans le cas où les communes ne voudraient pas exécuter les travaux nécessaires, l'État peut se substituer à elles, et, les travaux terminés, il se récupère de ses avances en vendant les terrains et en retenant la moitié du prix de vente.

1484. — II. Endiguements. — On appelle ainsi les travaux ayant pour objet de défendre les propriétés riveraines contre la mer ou les cours d'eau de toute nature.

« Lorsqu'il s'agit de construire des digues à la mer ou contre les fleuves, rivières et torrents navigables ou non navigables, la nécessité en est constatée par le gouvernement, et la dépense supportée par les propriétés protégées dans la proportion de leur intérêt aux travaux ; sauf les cas où le gouvernement croirait utile et juste d'accorder des secours sur les fonds publics » (L. 16 sept. 1807, art. 33).

A défaut d'association volontaire des propriétaires intéressés, un syndicat peut être organisé par le préfet; il est procédé à la nomination d'experts, à la confection d'un plan contenant fixation des zones de danger, à la classification des terrains et à l'estimation par zone des différentes propriétés. Des commissions spéciales vérifient et homologuent ces diverses opérations avant qu'il ne soit statué par le conseil de préfecture sur les réclamations auxquelles elles pourront donner lieu. La répartition des dépenses entre les propriétés protégées est faite d'après la valeur relative de ces différentes propriétés.

Il est possible que le système des endiguements, au lieu d'être un moyen de protéger les propriétés riveraines, produise un effet contraire. Le courant des eaux resserrées entre deux digues acquiert une grande violence et les propriétés situées en aval des lieux endigués peuvent éprouver des dommages. La loi du 28 mai 1858, relative à l'exécution des travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations, porte que ces travaux sont autorisés par décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique et qu'il ne pourra être établi aucune digue sur les parties submersibles des vallées de la Seine, de la Loire, du Rhône, de la Garonne et de leurs affluents, sans qu'une déclaration ait été préalablement faite à l'administration, qui aura le droit d'interdire ou de modifier le travail (art. 6).

« Toute digue établie dans les vallées désignées à l'article précédent, et qui sera reconnue faire obstacle à l'écoulement des eaux ou restreindre d'une manière nuisible le champ des inondations, pourra être déplacée, modifiée ou supprimée par ordre de l'administration, sauf le paiement, s'il y a lieu, d'une indemnité de dommage qui sera réglée conformément aux dispositions du titre XI de la loi du 16 septembre 1807 » (art. 7).

## § 2. — Plus-values indirectes

1485. — I. Droits de l'administration. — Les travaux publics exécutés par l'administration, non plus en vue de l'intérêt collectif d'un certain nombre de propriétaires, mais dans un but d'utilité générale, comme ceux

de voirie, procurent ordinairement une augmentation de valeur aux propriétés riveraines. Les propriétaires qui profitent de ces travaux pourront-ils être tenus de contribuer à la dépense? Bien que le principe de la gestion d'affaires soit alors moins facilement applicable, le législateur de 1807, s'inspirant d'anciens arrêts du Conseil de 1672 et 1678, n'a pas hésité à admettre l'affirmative.

« Lorsque, par l'ouverture de nouvelles rues, par la formation de places nouvelles, par la construction de quais, ou pour tous autres travaux publics généraux, départementaux ou communaux, ordonnés ou approuvés par le gouvernement, des propriétés privées auront acquis une notable augmentation de valeur, ces propriétés pourront être chargées de payer une indemnité qui pourra s'élever jusqu'à la valeur de la moitié des avantages qu'elles auront acquis » (L. 16 sept. 1807, art. 30).

Nous avons vu (n° 1340) que la loi du 3 mai 1841, reproduisant le principe de la loi de 1807, prescrit au jury, en cas d'expropriation partielle, de prendre en considération, dans l'évaluation de l'indemnité, la plus-value immédiate et spéciale procurée au restant de la propriété. L'administration peut donc opposer la plus-value à titre de compensation, en réponse à une demande d'indemnité ; mais peut-elle encore, ainsi que le permettait la loi de 1807, réclamer cette plus-value par voie d'action directe, en dehors de tout règlement d'indemnité ?

On a soutenu que les articles 30, 31 et 32 de la loi de 1807 sont implicitement abrogés par l'article 51 de la loi de 1841. En effet, a-t-on dit, ce dernier article a abrogé l'article 54 de la loi de 1807 qui autorisait l'administration à exiger une indemnité de plus-value lorsque cette plus-value était supérieure au double du préjudice causé par l'expropriation. Cette abrogation modifie tout le système de la loi de 1807 sur les plus-values indirectes; le législateur ne veut plus qu'un propriétaire soit déclaré débiteur par suite de travaux qui n'ont pas été exécutés dans son intérêt.

Mais les articles précités de la loi de 1807 n'ont été l'objet d'aucune abrogation formelle et ils ne sont pas inconciliables avec les dispositions de la loi de 1841. L'article 51 de cette dernière loi s'applique à tous les cas où une plus-value quelconque est donnée au restant de la propriété ; les articles 30 à 32 de la loi de 1807 s'appliquent seulement aux cas exceptionnels où l'autorité administrative supérieure, après enquête, a décidé que les propriétaires et riverains auraient à payer des indemnités de plus-value. Le Conseil d'État, dans divers avis, a déclaré que ces articles étaient toujours en vigueur (Av. 26 avril 1843). Il en a été fait usage en 1843, pour la rue de Rambuteau à Paris; en 1855, pour la construction d'un quai à Lyon; en 1853 et 1854, pour les travaux d'endiguement de la basse Seine.

1486. — II. Règlement des indemnités. — « Les indemnités ne seront dues par les propriétaires des fonds voisins des travaux effectués, que lorsqu'il aura été décidé, par un *règlement d'administration publique*, après avoir entendu les parties intéressées, qu'il y a lieu à l'application des articles 30 et 31 » (art. 32).

La loi n'indique pas d'une façon formelle, à quelle époque devra inter-

venir le décret en Conseil d'État. En fait, ce décret est intervenu plusieurs fois après l'achèvement des travaux, sans avoir été annulé pour excès de pouvoir. Il paraîtrait cependant plus rationnel et même plus conforme à la pensée du législateur de faire intervenir le décret avant l'exécution des travaux.

1487. — *Par qui sont fixées les indemnités ?* — L'article 30 *in fine* de la loi de 1807, porte que « le tout sera réglé par estimation dans les formes déjà établies par la présente loi, jugé et homologué par la commission qui aura été nommée à cet effet ». En d'autres termes, les indemnités sont arbitrées par les *commissions spéciales*, organisées conformément aux articles 42 et suiv. de la loi de 1807. On a eu quelque temps des doutes sur ce point. Nous avons déjà vu, en effet, que la loi du 21 juin 1865 avait enlevé aux commissions spéciales leur pouvoir de juridiction, en matière de plus-values directes; on avait cru pouvoir en conclure que la règle posée par la loi de 1865 était générale. Mais il ne paraît pas possible d'admettre que cette loi, qui s'occupe uniquement des travaux d'intérêt collectif produisant des plus-values directes, contienne une disposition applicable même aux plus-values indirectes résultant de travaux publics proprement dits. Les commissions spéciales subsistent donc avec leur organisation et leur compétence pour tout ce qui concerne les règlements des indemnités dont nous nous occupons (C. d'Ét., 7 juill. 1876).

Pour les formes de l'estimation, l'article 30 renvoie aux règles concernant le desséchement des marais; mais le Conseil d'État admet qu'il suffit d'une seule estimation après l'exécution des travaux (C. d'Ét., 13 mai 1856). La décision de la commission doit être précédée d'une expertise; les experts sont nommés conformément à l'article 8 de la loi de 1807.

Le recours contre la décision de la commission est porté directement devant le Conseil d'État.

1488. — *Modes divers de libération.* — « Les indemnités pour paiement de plus-values seront acquittées, au choix des débiteurs, en argent ou en rentes constituées à 4 p. 100 net, ou en délaissement d'une partie de la propriété, si elle est divisible; ils pourront aussi délaisser en entier les fonds, terrains ou bâtiments dont la plus-value donne lieu à l'indemnité; et ce sur l'estimation réglée d'après la valeur qu'avait l'objet avant l'exécution des travaux desquels la plus-value aura résulté. — Les articles 21 et 23, relatifs aux droits d'enregistrement et aux hypothèques, sont applicables aux cas spécifiés dans le présent article » (art. 31).

Pour le recouvrement de ces créances, il doit être procédé conformément aux dispositions du décret du 27 mai 1854. Les préfets délivrent des mandats exécutoires dont les percepteurs des contributions directes sont chargés de recouvrer le montant.

Les contestations que peut faire naître l'exercice du privilège appartenant à l'administration rentrent dans la compétence des tribunaux judiciaires.

## CHAPITRE III

### LA GRANDE VOIRIE

1489. — I. Division. — La grande voirie se divise, d'après la nature du domaine public dont elle fait partie, en grande voirie terrestre, maritime ou fluviale. La *grande voirie terrestre* comprend : 1° les routes nationales, 2° les routes départementales, 3° les rues des villes, bourgs et villages faisant suite aux routes nationales et départementales, 4° toutes les rues de Paris, 5° les chemins de fer d'intérêt général et local. Quant à la *grande voirie maritime* et à la *grande voirie fluviale*, elles embrassent : la première, les rivages de la mer, les ports maritimes de commerce et les ouvrages qui en dépendent; la seconde, les fleuves et rivières navigables et flottables en trains, leurs ports et quais et, dans une certaine mesure, les chemins de halage, enfin les canaux de navigation appartenant à l'État ou concédés par lui. Nous ne nous occuperons, dans ce chapitre, que de la grande voirie terrestre; la voirie maritime et fluviale sera étudiée dans le chapitre consacré au *Régime des eaux*.

1489 *bis*. — II. Service des ponts et chaussées. — Ce service, qui est placé sous l'autorité du ministre des travaux publics, a des attributions beaucoup plus étendues que son titre ne paraît le comporter. Elles comprennent non seulement la grande voirie terrestre, mais encore toutes les parties de la voirie maritime et de la voirie fluviale. Près du ministre sont institués : le *Conseil général des ponts et chaussées*, composé d'inspecteurs généraux et chargé d'examiner les plans, projets et toutes les affaires qui lui sont soumises, le *Comité consultatif des chemins de fer*, et le *Conseil supérieur des voies de communication*.

Le territoire de la France est divisé en seize inspections dirigées chacune par un *inspecteur général*. Chaque département possède un *ingénieur en chef* ayant sous ses ordres des *ingénieurs ordinaires* en nombre variable. Ceux-ci ont sous eux des *conducteurs* dont quelques-uns portent le titre de sous-ingénieurs et de conducteurs principaux. Divers agents inférieurs sont attachés au service (employés secondaires ou piqueurs, gardes de navigation, éclusiers, pontiers, maîtres et gardiens des phares, gardes-pêche). Des cantonniers sont chargés des travaux de main-d'œuvre de l'entretien des routes.

### SECTION PREMIÈRE. — **Routes nationales et départementales.**

1490. — Historique. — Sous l'ancienne monarchie et surtout à partir du commencement du XVI^e siècle, les grandes routes ont été l'objet de mesures réglementaires qui témoignent de l'importance qu'on attachait

déjà à l'amélioration de ces voies publiques. Elles avaient été placées, par un édit de 1508, sous l'autorité des trésoriers de France. Afin d'imprimer plus d'activité et plus d'unité au service, Henri IV créa un office de *grand voyer* qu'il confia à Sully; mais cet office fut supprimé en 1626 et, pendant les troubles de la Fronde, les routes furent négligées. Colbert reprit l'œuvre interrompue de Sully; il centralisa dans ses mains le service de la voirie et en remit la direction aux intendants dans les provinces. C'est de cette époque que datent la plupart des grandes routes qui sillonnent la France.

Le XVIII^e siècle se signale par une réglementation considérable de tout ce qui touche à la conservation et à la police de la grande voirie. Les textes les plus importants de cette ancienne législation qui reste toujours en vigueur sont : 1° L'édit de décembre 1607, relatif à l'office du grand voyer, et dans lequel se trouvent les règles concernant les alignements et les constructions le long des grandes routes et des rues des villes dépendant de la grande voirie; — 2° L'arrêt du Conseil du 17 juin 1721 relatif aux alignements des grands chemins et à la police de leur conservation; — 3° Deux déclarations du roi, l'une du 18 juillet 1729, l'autre du 18 août 1730, sur la procédure qui doit être suivie par les officiers du Châtelet et par les trésoriers de France, en cas de péril imminent, pour ordonner la démolition des édifices menaçant la sécurité de la voie publique (1); — 4° L'ordonnance du 4 août 1731 portant défense d'enlever des pavés et autres matériaux dans les rues, et de dégrader les chemins publics; — 5° Deux arrêts du Conseil des 14 mars 1741 et 5 avril 1772 portant règlement pour l'ouverture des carrières voisines des grands chemins; — 6° L'arrêt du Conseil du 16 décembre 1759 défendant à tout pâtre et conducteur de bestiaux de les conduire en pâturage ou de les laisser répandre sur le bord des grands chemins; — 7° L'arrêt du Conseil du 27 février 1765 concernant les alignements et les permissions de construire sur les routes.

Après la Révolution, l'Assemblée constituante, se trouvant en présence d'une réglementation aussi complète, hésita à entreprendre la refonte immédiate de cette œuvre considérable qui répondait, d'ailleurs, à toutes les nécessités présentes de la grande voirie ; elle s'appropria donc en bloc tous ces anciens règlements et leur donna *provisoirement* une nouvelle consécration législative par une disposition spéciale de la loi des 19-22 juillet 1791 (art. 29, § 2).

Une loi du 25 fructidor an V ordonna la perception sur toutes les grandes routes, d'une taxe destinée à subvenir aux frais de construction et d'entretien de ces voies; elle fut remplacée, en 1806, par une taxe sur le sel; mais l'affectation spéciale de cet impôt a cessé en 1814. D'autre part, pour décharger le Trésor d'une partie des dépenses qui lui incombaient, le décret du 16 décembre 1811 créa les *routes départementales*. Sous l'ancien régime, un arrêt du Conseil du 6 février 1776 avait partagé les routes en trois classes, suivant leur importance. Le décret précité mit à la charge des départements les anciennes routes de la troisième classe, et divisa les autres en trois nouvelles classes qui subsistent encore. Les

(1) Ces deux arrêts se trouvent abrogés par la loi du 21 juin 1898 (*infra*, n° 1535)

départements devaient, en outre, concourir aux dépenses des routes nationales de la troisième classe; mais la loi de finances du 25 mars 1814 les a exonérés de ce concours. Les routes nationales sont aujourd'hui exclusivement à la charge de l'État.

### § 1er. — Classement et déclassement des routes nationales

1491. — I. Classement. — Le classement des routes nationales, c'est-à-dire l'indication de la classe à laquelle elles appartiendront, peut intervenir dans trois hypothèses différentes, suivant qu'il s'agit de routes nouvelles, de portions de routes destinées à combler des lacunes ou à opérer des rectifications, enfin de routes existantes qu'il y a lieu d'élever à une classe supérieure.

Lorsqu'il s'agit de la *création d'une route nouvelle*, l'acte qui déclare l'utilité publique et autorise les travaux détermine en même temps la classe à laquelle elle appartiendra (D. 1811, art. 4). Or, les routes nationales ne pouvant être créées qu'en vertu d'une loi, c'est cette loi même qui doit opérer le classement (L. 27 juill. 1870, art. 1er).

En fait, les créations de nouvelles routes nationales sont aujourd'hui très rares; mais, ce qui est encore fréquent, c'est la construction de *portions de routes* pour l'achèvement des lacunes et la rectification des rampes. Le classement de ces portions de routes est effectué par un décret en Conseil d'État (V. *Ib.*).

Enfin quand il s'agit seulement de changer la classe d'une *route nationale existante*, la loi du 27 juillet 1870 ne contient aucune disposition formelle au point de vue de la compétence. L'administration distingue suivant que la route a plus ou qu'elle a moins de vingt kilomètres de longueur. Dans le premier cas, le classement est fait par une loi; dans le second cas, il est fait par un décret en Conseil d'État.

1492. — II. Déclassement. — Le déclassement peut se présenter dans deux conditions différentes; il s'agit ou d'abaisser une route de classe, ou de la déclasser en totalité ou en partie pour la faire sortir du domaine public. Dans l'un et l'autre cas, le déclassement ne peut pas être implicite, il doit être effectué dans les formes régulières.

Quelle est l'autorité compétente pour prononcer le déclassement d'une route nationale? Le décret du 16 décembre 1811 donnait au chef de l'État le pouvoir de classer et, par suite, de déclasser les routes nationales; il a été confirmé à cet égard par la loi du 24 mai 1842 (art. 1er) qui dispose que les portions de routes nationales abandonnées pourront être déclassées par décret et reclassées, avec l'assentiment des conseils généraux des départements ou des conseils municipaux des communes intéressées, parmi les *routes départementales* ou les *chemins vicinaux*. Cette disposition doit être combinée avec la loi du 10 août 1871 qui donne aux conseils généraux et à leurs commissions départementales un pouvoir de décision propre en ce qui concerne le classement des routes départementales et des chemins vicinaux.

Le classement dans la *voirie urbaine* de portions de routes délaissées pourra être prononcé de même avec l'assentiment du conseil municipal (L. 6 déc. 1897, art. 2).

1493. — III. Conséquences du déclassement. — Il faut distinguer suivant que le déclassement est définitif ou que la route déclassée est reclassée parmi les routes départementales ou les voies vicinales ou urbaines.

1494. — *Déclassement définitif.* — Il fait entrer la route déclassée dans le domaine privé de l'État et, par suite, la rend aliénable et prescriptible. L'aliénatien a lieu, en principe, aux enchères publiques; cependant le législateur a consacré, au profit des propriétaires voisins, une faculté d'échange et un droit de préemption qui peuvent faire obstacle à la mise aux enchères.

La *faculté d'échange* résulte de l'article 4 de la loi du 20 mai 1836: « Les portions de terrain dépendantes d'anciennes routes ou chemins, et devenues inutiles par suite de changement de tracé ou d'ouverture d'une route nationale ou départementale, *pourront* être cédées sur estimation contradictoire, à titre d'échange et par voie de compensation de prix, aux propriétaires des terrains sur lesquels les parties de route neuves devront être exécutées. L'acte de cession devra être soumis à l'approbation du préfet en conseil de préfecture, lorsqu'il s'agira de terrains abandonnés par des routes nationales » (L. 20 mai 1836, art. 4 comb. avec D. 25 mars 1852, art. 3, tab. C, n° 6).

Le *droit de préemption* au profit des propriétaires riverains est consacré par la loi du 24 mai 1842 (art. 2 et 3): « Les terrains délaissés seront remis à l'administration des domaines, laquelle est autorisée à les aliéner. Néanmoins, il sera réservé, s'il y a lieu, eu égard à la situation des propriétés riveraines, et par arrêté du préfet en conseil de préfecture, un chemin d'exploitation dont la largeur ne pourra excéder 5 mètres. Les propriétaires seront mis en demeure d'acquérir, chacun en droit soi, dans les formes tracées par l'article 61 de la loi du 3 mai 1841 (*supra*, n° 1365), les parcelles attenantes à leurs propriétés. A l'expiration du délai fixé par l'article précité, il pourra être procédé à l'aliénation des terrains, selon les règles qui régissent les aliénations du domaine de l'État, ou par application de l'article 4 de la loi du 20 mai 1836. »

Le droit de préemption peut-il être exercé contre le gré de l'administration et lors même que celle-ci se refuserait à aliéner les parties délaissées? La question se pose non seulement à propos des routes, mais encore à propos des rues ou chemins vicinaux déclassés.

Les termes de la loi, dans ces diverses hypothèses, semblent ouvrir une faculté pour l'administration et non conférer un droit absolu aux riverains. La jurisprudence des tribunaux judiciaires incline à décider que le droit de préemption ne donne que la préférence aux riverains, si l'administration veut aliéner (Dijon, 11 janv. 1895). Le Conseil d'État, au contraire, lorsqu'il a été appelé à se prononcer, par la voie du recours pour excès de pouvoir, contre des décisions administratives refusant aux riverains la vente des terrains délaissés, n'a pas hésité à déclarer que le droit de préemption n'est que la juste compensation des charges qu'impose le voisinage des

voies publiques, et que, par suite, l'aliénation des parcelles délaissées est obligatoire pour l'administration, dès que les riverains l'exigent (C. d'Ét., 6 août 1867, 23 nov. 1888).

1495. — *Déclassement suivi de reclassement.* — Lorsqu'une route nationale est déclassée, puis *reclassée parmi les routes départementales ou les chemins vicinaux*, la largeur de ces dernières voies étant moindre que celle des routes nationales, des bandes de terrains vont se trouver libres le long de la route ou du chemin; au profit de qui ces terrains pourront-ils être aliénés? Au premier abord, il semble que ce devrait être au profit de l'État; mais le législateur, voulant donner au département ou à la commune une compensation aux charges que l'entretien de la voie va désormais leur occasionner, a admis que le déclassement opérerait, dans ce cas, translation à leur profit de la totalité du sol de l'ancienne route nationale. Les terrains demeurés disponibles sur toute la longueur de la route par suite de la diminution de largeur, seront mis à la disposition du département ou de la commune qui pourront les aliéner à leur gré, sauf l'exercice du droit de préemption par les propriétaires riverains (L. 24 mai 1842, art. 4).

Le principe de l'aliénation au profit de l'État du sol des routes nationales déclassées souffre encore exception dans le cas où il s'agit de terrains retranchés par suite d'alignement dans la traverse des villes, bourgs ou villages. Dans un avis du 22 juillet 1858, le Conseil d'État a déclaré que le droit de l'État sur les rues incorporées aux routes résultant d'une affectation gratuite, ne peut survivre à cette affectation et qu'ainsi le prix des parcelles détachées de la route appartient aux communes. Un autre avis du 22 novembre 1860 porte qu'il en serait de même s'il s'agissait d'un chemin vicinal absorbé par une route nationale.

## § 2. — Classement et déclassement des routes départementales

1496. — I. Classement. — Les routes départementales ne forment qu'une seule classe. Les conseils généraux statuent définitivement sur le « classement » et la « direction » des routes départementales, lors même que ces routes se prolongent sur le territoire des départements voisins. (L. 10 août 1871, art. 49, § 6). Les délibérations prises à cet égard sont définitives; mais elles peuvent être annulées, soit par décret rendu en assemblée générale du Conseil d'État, sur le recours du préfet, pour excès de pouvoir ou pour violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique, soit par le Conseil d'État statuant au contentieux, sur le recours formé, pour excès de pouvoir, par tout intéressé.

Lorsque le classement entraîne la prise de possession de terrains, les lois sur l'expropriation pour cause d'utilité publique devront être appliquées. De plus, même en dehors de toute expropriation, il est nécessaire d'observer la disposition de la loi du 20 mars 1835 qui exige que toute délibération du conseil général relative au classement d'une route départementale soit précédée d'une enquête faite dans les mêmes formes que celle

qui est prescrite, en matière d'expropriation, préalablement à la déclaration d'utilité publique.

1497. — II. Déclassement. — Le conseil général statue définitivement sur le « déclassement des routes départementales » (L. 1871, art. 46, § 8 (1). Le projet primitif ajoutait qu'il en serait ainsi « alors même que la route se prolongerait sur un autre département ». Cette disposition n'a pas été maintenue dans la loi : le Conseil d'État en a conclu qu'une route départementale dont le tracé se prolonge sur le territoire d'un autre département, en vertu de l'acte de classement, ne peut être déclassée que s'il y a accord entre les conseils généraux intéressés et que, au besoin, pour arriver à cet accord, il convient de recourir à une conférence interdépartementale (Av. C. d'Ét., 10 août 1875). Dans une circulaire du 9 août 1879, le ministre de l'intérieur, s'appuyant sur les déclarations faites par le rapporteur, au cours de la discussion de la loi, exprime, au contraire, l'opinion que le déclassement d'une route départementale n'a pas nécessairement le caractère d'une opération interdépartementale par le seul fait que la route se prolonge sur un département voisin.

L'enquête préalable exigée par la loi du 20 mars 1835 pour le classement des routes départementales est aussi indispensable pour leur déclassement (D. en C. d'Ét., 13 nov. 1878).

1498. — III. Conséquences du déclassement. — Nous avons encore ici à distinguer deux hypothèses :

En cas de *déclassement définitif* d'une route départementale, le sol de cette route tombe dans le domaine privé du département, qui peut l'aliéner à son profit, sauf l'exercice des droits des riverains et de ceux des communes, ainsi que nous l'avons indiqué à propos du déclassement des routes nationales. Le conseil général fixe les conditions de la vente des terrains demeurés sans emploi.

Lorsque le conseil général *déclasse une route départementale et la reclasse comme chemin vicinal*, il peut y avoir une diminution de largeur de la voie ; les terrains délaissés seront-ils aliénés au profit du département ou des communes ? Il n'existe pas à ce sujet de disposition analogue à celle que nous avons trouvée dans l'article 4 de la loi du 24 mai 1842, pour les routes nationales déclassées. Néanmoins, la jurisprudence décide que la délibération portant déclassement a eu pour effet de transférer de plein droit aux communes traversées l'ensemble des droits appartenant au département sur les voies publiques et leurs dépendances et que les terrains délaissés doivent être aliénés au profit des communes (C. d'Ét., 8 août 1894).

(1) Après la promulgation de la loi du 10 août 1871, un grand nombre de conseils généraux ont déclassé les routes départementales pour les reclasser comme chemins vicinaux. Cette mesure avait pour but de mettre ces routes à la charge des communes et de les faire bénéficier des ressources que la loi du 21 mai 1836 a spécialement établies au profit des chemins vicinaux. Divers pourvois formés devant le Conseil d'État, soit par les communes, soit par des particuliers, ont été rejetés comme non recevables en présence des termes généraux de la loi (C. d'Ét., 27 avril 1877).

## § 3. — Dépendances des routes

1499. — I. Ponts a péage. — Les ponts font partie intégrante des routes dont ils relient les tronçons séparés par un obstacle naturel ou artificiel. Ils se divisent, au point de vue administratif, en ponts ordinaires et ponts à péage. Les premiers sont soumis au même régime que la route. Quant aux seconds, ils sont l'objet de quelques règles particulières.

Les ponts à péage sont généralement construits par des concessionnaires qui se chargent de toutes les dépenses moyennant la perception d'un péage pendant un temps déterminé. Avant 1789, un grand nombre de ponts avaient été construits de cette manière. Les droits de péage, maintenus provisoirement par les lois des 15-28 mars 1790, furent supprimés en 1792. La loi du 14 floréal an X (art. 11) autorisa le gouvernement à faire pendant dix ans des concessions de ponts à péage ; cette autorisation a été renouvelée par la loi du 25 mars 1817 et maintenue chaque année dans la loi de finances jusqu'en 1880. Depuis quelques années, les péages étaient vivement critiqués à cause des entraves qu'ils apportent à la circulation. La loi du 30 juillet 1880 a prononcé la suppression, sinon immédiate, au moins à brève échéance, de la plupart des ponts à péage.

Cette loi contient deux séries de mesures, se référant, les unes à l'avenir, les autres au passé.

1500. — *Prohibition pour l'avenir.* — La prohibition de construire à l'avenir des ponts à péage n'est formelle que pour les ponts dépendants des routes nationales ou départementales. Le législateur n'a pas voulu enlever aux habitants d'un village ou d'un quartier l'unique moyen qu'ils pourraient avoir d'obtenir un pont, si la commune refusait son concours. Toutefois, même dans ce cas, la construction des ponts à péage n'est pas vue avec faveur ; la loi de 1880 déclare qu'il « ne sera accordé aucune subvention par l'État pour le rachat des ponts à péages construits à l'avenir sur les chemins vicinaux ».

1501. — *Rachat des ponts existants.* — Avant 1880, différents rachats avaient été opérés ; mais de nombreuses difficultés s'élevaient lorsqu'il n'y avait pas accord entre l'administration et les concessionnaires sur le principe même du rachat et sur le prix. La loi du 3 mai 1841 ne pouvait pas être appliquée, dans l'espèce, puisqu'il s'agissait de l'expropriation d'un droit mobilier. La loi de 1880 a organisé une procédure spéciale.

Le rachat de la concession de tout pont à péage dépendant de la grande et de la petite voirie peut être autorisé et déclaré d'*utilité publique* par décret en Conseil d'État, après enquête. L'enquête a lieu dans les formes déterminées par l'ordonnance du 18 février 1834 (art. 2). A défaut d'arrangement amiable, si les droits du concessionnaire ne sont pas réglés soit par le cahier des charges, soit par une convention postérieure, l'indemnité à allouer pour le rachat de la concession est fixée par une *commission spéciale* instituée par décret et composée de trois membres, dont un désigné par le préfet, un par le concessionnaire, et le troisième par les deux autres membres. Si ces deux membres ne parviennent pas, dans

le mois qui suivra la notification à eux faite de leur nomination, à se mettre d'accord sur le nom du troisième, il est procédé à sa désignation par le président du tribunal de première instance du chef-lieu du département dans le ressort duquel le pont est situé. Le choix ne peut être fait que parmi les personnes désignées par le conseil général pour la formation du jury d'expropriation dans les divers arrondissements dont le département se compose » (art. 3).

Les décisions de ces commissions, étant rendues en dernier ressort, ne sont pas susceptibles d'appel, mais elles peuvent être l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (C. d'Ét., 23 mai 1890).

« L'indemnité allouée doit être *payée* ou *consignée*, avant la prise de possession du pont » (art. 4).

Les ponts à péage établis sur les routes *nationales* devaient être rachetés dans un délai de huit ans à partir du 1er janvier 1881. Les départements et les communes ne sont soumis à aucune condition de délai pour le rachat des ponts qui dépendent de la voirie départementale ou vicinale. Ils peuvent obtenir des subventions de l'État, qui sont accordées par le ministre de l'intérieur, après examen des circonstances spéciales de chaque affaire. Le maximum de la subvention à accorder est fixé à la moitié de la dépense. Il est réduit à un tiers pour le rachat des ponts situés sur les routes départementales dans les départements où le produit du centime additionnel aux quatre contributions directes est compris entre 20,000 et 40,000 francs et à un quart dans les départements où il est supérieur (art. 7).

1502. — II. Bacs et passages d'eau. — Les bacs sont des bateaux plats destinés à faire franchir les rivières en l'absence de ponts. Le droit d'établir des bacs et des passages d'eau a été, dans le principe, un privilège seigneurial. La loi des 15-28 mars 1790, portant abolition des redevances féodales, maintint cependant les droits de bacs comme correspondant à un service rendu. Celle du 6 frimaire an VII attribua à l'État le droit exclusif d'entretenir des bacs. Enfin celle du 10 août 1871 a donné aux conseils généraux le droit de statuer définitivement « sur l'établissement et l'entretien des bacs et passages d'eau, sur les routes et chemins à la charge du département » (art. 46, § 13). L'État ne conserve que ceux qui desservent les routes nationales ou les chemins vicinaux ordinaires.

1503. — *Établissement des bacs.* — Un rapport des ingénieurs indique l'emplacement du bac et les voies de communication à desservir ; il est accompagné d'un projet de tarif et d'un projet de cahier des charges. Les conseils municipaux des communes intéressées, le sous-préfet de l'arrondissement et le directeur des contributions directes donnent leur avis. Le ministre des travaux publics approuve l'établissement du bac; le ministre des finances approuve le cahier des charges ; quant au projet de tarif, il doit être approuvé par décret en Conseil d'État (L. 14 flor. an X, art. 10). L'exploitation des bacs est adjugée en séance publique, à la chaleur des enchères. Si les enchères sont sans résultat, le ministre des finances peut autoriser un abonnement par voie de soumission de gré à gré.

Les *conditions de l'exploitation* sont indiquées dans un cahier des charges type annexé à la circulaire du ministre des travaux publics du 31 août 1852

et modifié par une nouvelle circulaire du 17 décembre 1868. Si le matériel du bac appartient à l'État, le fermier est tenu de l'entretenir, et, en fin de bail, le préfet est chargé de faire la liquidation de la plus-value de ce matériel (D. 25 mars 1852, tabl. D. 8°).

1504. — *Contentieux.* — En cas de contestation entre l'administration et le fermier, quelle est la juridiction compétente pour statuer ? La jurisprudence du Conseil d'État, après des variations nombreuses, est fixée en ce sens que les fermiers de bacs doivent être considérés comme des entrepreneurs d'un service public de voirie et que, par suite, les difficultés dont il s'agit rentrent dans la compétence du conseil de préfecture (Confl., 7 nov. 1850 ; C. d'Ét., 15 mars 1878).

Quant aux contestations entre le fermier et les tiers, au sujet de l'application des tarifs, elles sont portées devant les tribunaux judiciaires. C'est le juge de paix qui statue sur les contraventions commises par les particuliers qui refusent de payer les péages (L. 6 frim. an VII, art. 56).

### § 4. — Droits des propriétaires riverains

1505. — I. Énumération de ces droits. — La loi est loin d'être précise relativement à l'étendue des droits que les riverains peuvent exercer sur la voie publique. On trouve à peine quelques énonciations à cet égard dans la législation sur l'alignement et dans les articles 681 et 682 du Code civil. Il est admis toutefois que ces droits se ramènent à trois principaux : droits de vue, d'accès et d'écoulement des eaux.

1506. — *Droit de vue.* — Le propriétaire peut, en construisant, établir des ouvertures donnant vue sur la voie publique. Les articles 676 et suivants, Code civil, relatifs aux vues que l'on peut exercer sur la propriété de son voisin, ne s'appliquent pas dans cette hypothèse ; l'une des principales destinations des voies publiques, est, en effet, de donner du jour aux habitations qui les bordent. La jurisprudence et la doctrine s'accordent à admettre que des vues droites ou fenêtres d'aspect peuvent être ouvertes sur la voie publique, lors même que cette voie aurait moins de six pieds de largeur et que, par suite, les ouvertures se trouveraient séparées de l'immeuble voisin par une distance moindre que la distance exigée, en général, pour les fenêtres de cette nature.

1507. — *Droit d'accès ou d'issue.* — Une autre destination naturelle des voies publiques est de permettre l'accès des habitations ; le droit d'accès ou d'issue, de même que celui de vue, existe donc indépendamment de toute disposition législative. Il est néanmoins consacré par l'article 682 du Code civil qui n'accorde au propriétaire dont le fonds est enclavé le droit de réclamer un passage sur les fonds de son voisin, qu'autant qu'il n'a « aucune issue sur la voie publique ».

Le droit d'accès comprend celui de faire stationner des voitures sur la voie publique pour le chargement ou le déchargement des marchandises ; mais ce droit doit être exercé de manière à ne pas entraver la circulation. Les maires sont chargés de veiller à la commodité du passage dans les

voies publiques et de faire enlever les encombrements (L. 5 avril 1884, art. 97).

1508. — *Droit d'écoulement des eaux.* — L'article 681 du Code civil oblige tout propriétaire à établir les toits des maisons ou bâtiments qui lui appartiennent « de manière que les eaux pluviales s'écoulent sur son fonds ou sur la voie publique ». Le droit de faire écouler les eaux pluviales sur la voie publique est donc absolu. Toutefois l'administration, chargée de veiller à la commodité de la circulation et à la salubrité publique, a le droit d'ordonner que les eaux pluviales soient recueillies dans des gouttières et conduites jusqu'au sol par des tuyaux de descente. L'infraction à cette prescription est de la compétence du tribunal de simple police (Cons. d'État, 8 déc. 1857).

L'administration étend la même règle aux eaux ménagères, mais non aux eaux insalubres provenant des opérations industrielles ou de toute autre origine. En matière de petite voirie, la jurisprudence de la Cour de cassation tire de l'article 471, n° 6, du Code pénal, même indépendamment de tout règlement spécial de la police, l'interdiction de faire écouler sur la voie publique des eaux insalubres (Cass., 2 mars 1855).

1509. — II. Nature des droits des riverains. — Des controverses se sont élevées sur le point de savoir quelle est la nature précise des droits que les riverains exercent sur la voie publique. La question s'est posée notamment dans le cas où, une voie publique ayant été déclassée, l'administration n'a pas cru devoir réserver le chemin d'exploitation prévu par l'article 2 de la loi du 24 mai 1842.

On a soutenu que le domaine public, étant essentiellement inaliénable et imprescriptible, ne peut être grevé d'aucun droit proprement dit au profit des riverains, et que, par suite, les terrains des voies déclassées doivent entrer libres de toute charge dans le domaine privé de l'État, des départements ou des communes.

La jurisprudence n'a pas adopté cette manière de voir; elle reconnaît que les propriétaires riverains ne peuvent pas avoir acquis sur la voie publique des droits pouvant mettre obstacle à ce que l'administration use de la faculté de faire à la voie publique les changements que lui paraît exiger la commodité ou la sécurité de la circulation; mais elle décide que les riverains qui éprouvent des dommages par suite de ces changements ont droit à une indemnité (Cass., 15 avril 1890). Elle admet que l'indemnité est due même dans le cas où le riverain, n'ayant pas actuellement d'accès sur la voie publique, avait demandé l'alignement pour élever des constructions avant le déclassement (C. d'Ét., 4 janv. 1895).

Par qui sera fixée cette indemnité? Le Tribunal des conflits a consacré la compétence du conseil de préfecture par le motif que presque toujours la suppression des droits des riverains se rattache à des modifications de tracé des voies publiques, et, par conséquent, tout à la fois à des opérations de voirie et à l'exécution de travaux publics (Confl., 15 nov. 1879; C. d'Ét., 8 août 1890).

## § 5. — Charges des riverains

1510. — I. Servitudes de voirie. — Si le voisinage des voies publiques confère des droits aux riverains, il leur impose aussi diverses charges que l'on désigne sous le nom de *servitudes légales de voirie*, bien que la dénomination ne soit pas exacte puisqu'il s'agit, non d'une situation exceptionnelle, mais de la condition normale de toutes les propriétés riveraines de la voie publique.

Ces charges dont quelques-unes s'appliquent, non seulement à la grande voirie, mais aussi à la petite voirie et notamment à la voirie urbaine, consistent : 1° dans l'obligation d'obtenir l'alignement et la permission de bâtir avant d'élever une construction le long de la voie publique ; 2° dans l'interdiction de faire des réparations confortatives au mur de face des maisons sujettes à reculement ; 3° dans la nécessité de réparer ou démolir les édifices menaçant ruine ; 4° dans diverses sujétions concernant l'établissement de plantations et l'ouverture de carrières le long des routes ; 5° enfin dans l'obligation de recevoir les eaux qui découlent des voies publiques.

1511. — II. Alignement. — On appelle ainsi l'opération qui a pour objet d'établir la ligne séparative entre la voie publique et les propriétés riveraines. Cette opération ne consiste pas uniquement en un bornage destiné à empêcher les propriétaires d'empiéter sur le sol des voies publiques, elle offre aussi un moyen économique, mais très lent, de redresser, d'élargir et de régulariser le tracé des voies existantes. L'édit de décembre 1607 qui, avec l'arrêt du Conseil du 27 février 1765, forme encore la base de la législation en matière d'alignements, chargeait le grand voyer de « pourvoir à ce que les rues s'embellissent et élargissent au mieux que faire se pourra, et en baillant les alignements, de redresser les murs où il y aura ply ou coude ».

Il est procédé à l'alignement par des mesures d'ensemble ou par des actes séparés. Dans le premier cas, l'administration dresse des *plans d'alignement ;* dans le second cas, elle délivre des *alignements individuels.*

1512. — III. Plans d'alignement. — Afin de faciliter à l'administration l'accomplissement de sa tâche et aussi pour garantir les citoyens contre l'arbitraire des agents chargés du service de la voirie, l'arrêt du Conseil du 27 février 1765 avait prescrit la confection de plans d'alignement qui devaient être approuvés par le roi. Cette prescription a été renouvelée, pour les rues de Paris, par la déclaration du 10 août 1783, et, pour les autres villes, par l'article 52 de la loi du 16 septembre 1807. La loi du 18 juillet 1837 (art. 30) a fait des plans d'alignement une dépense obligatoire pour toutes les communes et celle du 5 avril 1884 (art. 136-14°), en reproduisant la même disposition, y a ajouté les plans de nivellement.

1513. — *Établissement des plans.* — Les plans d'alignement sont *généraux*, lorsqu'ils s'appliquent à toutes les voies publiques d'une commune ; ils sont *partiels*, lorsqu'ils ne s'appliquent qu'à une ou plusieurs voies. Les projets de ces plans sont dressés par le service chargé de la voie qu'ils

concernent. Ces plans, pouvant avoir pour conséquence d'emporter la dépossession de terrains, doivent être soumis à une enquête, dans les conditions prescrites par le titre II de la loi du 3 mai 1841 (nos 1295 et s.).

Avant la réunion de la commission d'enquête, le conseil municipal de la commune est appelé à *délibérer* sur les plans d'alignement des voies publiques municipales (L. 5 avril 1884, art. 68-7°); il donne seulement son *avis* pour les chemins vicinaux (L. 10 août 1871, art. 86). Le conseil général donne son *avis* pour les routes départementales (Av. C. d'Ét., 15 juill. 1873); enfin le conseil général des ponts et chaussées est consulté pour les routes nationales (Circ. min. 24 oct. 1845).

1514. — *Approbation.* — L'autorité chargée d'approuver les plans d'alignement est différente suivant la nature des voies auxquelles ils s'appliquent. Un décret en Conseil d'État est nécessaire en matière de grande voirie. Depuis le décret du 25 mars 1852 (tab. A, n° 50), les plans d'alignement pour les rues des villes (à l'exception de Paris qui est soumis au régime de la grande voirie) sont approuvés par arrêté préfectoral. Enfin, les plans d'alignement des chemins vicinaux sont homologués par le conseil général pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, et par la commission départementale pour les chemins vicinaux ordinaires ainsi que pour les chemins ruraux.

Après approbation, les plans d'alignement sont déposés à la mairie de la commune qu'ils concernent; ils n'ont d'effet qu'autant que le public a été informé de cette approbation ainsi que du dépôt, par voie d'affiches ou autrement (C. d'Ét., 2 mars 1888).

Les plans d'alignement étant des actes de puissance publique; ne lient pas l'administration; ils peuvent être modifiés si les besoins de la circulation ou de la salubrité l'exigent. Les modifications doivent être soumises aux mêmes formalités que les plans primitifs (Av. C. d'Ét., 7 août 1839). Elles ne donnent pas droit à indemnité au profit des riverains (C. d'Ét., 13 juin 1879).

1515. — IV. Effets des plans d'alignement. — Il faut distinguer suivant que, par l'application du plan d'alignement, les immeubles sont en saillie, c'est-à-dire empiètent sur le sol de la voie publique, ou, au contraire, se trouvent en retraite, c'est-à-dire en arrière de la nouvelle ligne.

1516. — *Immeubles en saillie.* — Les terrains *non bâtis*, ou tout au moins non clos, compris dans les limites fixées par le plan sont, *ipso facto* et de plein droit, incorporés à la voie publique.

Quant aux *propriétés bâties* ou closes, elles sont grevées de la *servitude de reculement*, et ne peuvent plus être réconfortées ni réparées. Le propriétaire est obligé de les démolir ou de les laisser tomber de vétusté, et alors le sol est réuni de plein droit à la voie publique. L'administration, au lieu d'avoir à payer la valeur du sol et des constructions, n'aura à payer que la valeur du terrain nu. L'édit de 1607 porte : « Deffendons à nostre dit grand voyer ou à ses commis de permettre qu'il soit faict aucunes saillies, avances de pans de bois aux bastiments neufs et même à ceux où il y en a à présent, de contraindre les réédifier, *n'y faire ouvrages qui les puissent conforter, conserver et soutenir* ». Cette règle est complétée par

l'article 50 de la loi du 16 septembre 1807 : « Lorsqu'un propriétaire fait volontairement démolir sa maison, lorsqu'il est forcé de la démolir pour cause de vétusté, il n'a droit à indemnité que pour la valeur du terrain délaissé, si l'alignement qui lui est donné par les autorités compétentes le force à reculer sa maison. »

Si l'administration voulait occuper immédiatement les immeubles, elle devrait procéder par la voie ordinaire de l'expropriation. Notons aussi que, d'après la jurisprudence, les effets des plans d'alignement cessent de se produire, lorsqu'il s'agit d'une rue à ouvrir (C. d'Ét., 16 déc. 1881), ou d'un élargissement considérable d'une voie existante (C. d'Ét., 8 août 1896). Alors les immeubles ne peuvent être réunis à la voie publique que par voie d'expropriation et après une déclaration d'utilité publique spéciale; ils demeurent libres de la servitude de reculement et les propriétaires peuvent y faire des réparations confortatives (C. d'Ét., 2 fév. 1894).

1517. — *Immeubles en retraite.* — Lorsque, par les alignements arrêtés, une voie publique se trouve diminuée de largeur, et que les immeubles riverains sont en retraite de la nouvelle voie, les propriétaires ont sur les portions de la voie publique ainsi déclassées, un *droit de préemption.* Chaque propriétaire peut acquérir le terrain devenu libre devant son immeuble. Mais ce droit de préemption a pour corollaire le droit conféré à l'administration, pour le cas où le propriétaire ne voudrait pas acquérir, d'exproprier la totalité de l'immeuble : « Au cas où, par les alignements arrêtés, un propriétaire pourrait recevoir la faculté de s'avancer sur la voie publique, il sera tenu de payer la valeur du terrain qui lui sera cédé. Dans la fixation de cette valeur, les experts auront égard à ce que le plus ou moins de profondeur du terrain cédé, la nature de la propriété, le reculement du reste du terrain bâti ou non bâti loin de la nouvelle voie, peut ajouter ou diminuer de valeur relative pour le propriétaire. Au cas où le propriétaire ne voudrait point acquérir, l'administration publique est autorisée à le déposséder de l'ensemble de sa propriété, en lui payant la valeur telle qu'elle était avant l'entreprise des travaux... » (L. 16 sept. 1807, art. 53).

La loi n'ouvre que ces deux alternatives ; elle ne permet pas de vendre les terrains délaissés à d'autres qu'aux riverains.

1518. — *Exercice du droit de préemption.* — D'après la jurisprudence du Conseil d'État (V. *supra* n° 1495), le propriétaire dont l'immeuble est en retraite de la voie publique, peut, dès le moment où le plan d'alignement a été régulièrement approuvé et publié, exercer le droit de préemption, sans que l'administration puisse retarder la cession en invoquant l'usage utile fait par elle du terrain déclassé. Il est de principe, en effet, que l'alignement peut toujours être demandé par les intéressés et qu'il ne saurait être refusé par l'administration. Or, un alignement qui ne serait pas conforme aux plans arrêtés constituerait un excès de pouvoir. D'autre part, la loi de 1807 ne subordonne à aucun délai la faculté de préemption. Donc, à toute époque, le propriétaire pourra réclamer l'acquisition de la parcelle qui sépare son fonds des nouvelles limites de la voie publique et requérir la faculté d'avancer ses constructions suivant l'alignement donné par le plan général.

1519. — *Règlement des indemnités.* — Comment sera fixé le montant de l'indemnité à payer par l'administration au propriétaire, ou du prix de cession à payer par celui-ci à l'administration? Aux termes de la loi de 1807, le règlement devait être opéré par des experts et soumis à la décision du conseil de préfecture. Après l'institution du jury d'expropriation, on s'est demandé si cette règle subsistait encore et un avis du Conseil d'État du 1er avril 1841 a déclaré que « toutes les fois qu'un alignement donné par l'autorité compétente sur la voie publique, autre qu'un chemin vicinal, force un propriétaire à reculer ses constructions ou à s'avancer sur la voie publique, l'indemnité qui lui est due dans le premier cas, ou dont il est débiteur dans le second, doit être réglée, en cas de contestation, par le jury ». La jurisprudence est aujourd'hui fixée en ce sens.

Les plans d'alignement ayant pour effet de transférer *ipso facto* à l'administration la propriété des terrains non bâtis ou non clos, la jurisprudence admet que l'indemnité due aux propriétaires dépossédés ne devra pas être nécessairement payée avant la prise de possession (Cass., 5 nov. 1868; C. d'Ét., 16 mai 1888). Mais, pour obtenir le règlement des indemnités les propriétaires peuvent invoquer l'article 55, § 1er, de la loi du 3 mai 1841 dans les six mois de l'arrêté spécial d'alignement (V. *supra*, n° 1352).

Les dispositions contenues dans l'article 15, § 1er, et dans les articles 16, 17, 18 et 58 de la loi du 3 mai 1841 sont applicables à tous les actes ou contrats relatifs à l'acquisition de terrains même clos ou bâtis, poursuivie en exécution d'un plan d'alignement régulièrement approuvé (L. 13 août 1900, art. 3).

1520. — V. Alignements individuels. — Les propriétaires riverains des voies publiques sont tenus de demander l'alignement lorsqu'ils veulent construire ou reconstruire un bâtiment, un mur ou une clôture quelconque le long de la voie publique. L'édit de 1607 défend de faire aucun édifice, pan de mur ou d'autres avances dans les rues des villes « sans le congé et alignement du grand voyer »; l'édit de 1765, étendant la même disposition aux routes, ordonne que des alignements devront être demandés « pour construction et reconstruction de maisons, édifices ou bâtiments généralement quelconques, étant le long et joignant les routes construites par ordre du roi, soit dans les traverses des bourgs ou villages, soit en pleine campagne ».

L'alignement doit-il être également demandé lorsqu'un propriétaire veut construire *en retraite* de la limite de la voie publique? Il s'est manifesté, à cet égard, une divergence notable entre la jurisprudence du Conseil d'État et celle de la Cour de cassation.

Le Conseil d'État a toujours décidé que les propriétaires ne sont obligés de demander l'alignement que pour construire sur la limite même de la voie publique. Cette jurisprudence se fonde sur les termes de l'arrêt du Conseil de 1765, qui n'exige l'alignement que pour les constructions « *étant le long et joignant les routes* ». Le propriétaire qui construit en retraite de la voie publique ne commet donc pas de contravention. Toutefois, l'administration, en vertu des pouvoirs généraux de police qu'elle

tient de la loi du 22 décembre 1789 (sect. III, art. 2), peut l'obliger à se clore et à demander ainsi l'alignement (C. d'Ét., 24 déc. 1886).

La Cour de cassation, ayant à statuer sur la même question en matière de voirie urbaine, a souvent décidé, au contraire, que l'alignement doit être demandé dans ce cas, et que le fait de construire, sans alignement, même en arrière des limites de la voie publique, constitue une contravention. Cette jurisprudence a sa base dans l'édit de 1607 qui a exigé l'alignement surtout dans un but d'embellissement des rues (Cass., 17 juin 1887).

1521. — *Délivrance des alignements.* — Les alignements individuels sont délivrés : 1° par le préfet pour la grande voirie et les chemins vicinaux de grande communication ou d'intérêt commun, après avis du maire pour les rues traversées par ces voies (L. 14 oct. 1790, art. 1er; 28 pluv. an VIII, art. 3; 5 avril 1884, art. 98, § 3); dans les arrondissements autres que celui du chef-lieu, le préfet est remplacé par le sous-préfet, mais seulement lorsqu'il existe un plan d'alignement (L. 4 mai 1864); 2° par le maire pour les rues, places, chemins vicinaux ordinaires et chemins ruraux (L. 16 sept. 1807, art. 52). Si le maire, saisi régulièrement d'une demande d'alignement, refusait d'y satisfaire, le préfet, après l'en avoir requis, pourrait lui-même délivrer l'alignement.

1522. — *Bases de l'alignement.* — Point de difficulté lorsqu'il existe un plan général ou partiel d'alignement; dans ce cas, les alignements devront être délivrés d'après ce plan. Mais des controverses ont existé pour le cas où il n'existe pas de plan d'alignement; il s'est même produit à ce sujet un notable revirement dans la jurisprudence.

Pendant longtemps il avait été admis que les autorités compétentes pour délivrer les alignements individuels pouvaient, en l'absence d'un plan régulièrement approuvé, faire avancer ou reculer les constructions le long de la voie publique. Mais on a senti qu'il y aurait un sérieux danger pour la propriété privée à laisser les autorités locales maîtresses de modifier, suivant leur caprice, les limites des voies publiques. A partir de 1862, de nombreux arrêts du Conseil d'État ont décidé que, à défaut de plan d'alignement approuvé, les préfets ou les maires ne peuvent délivrer des alignements individuels de manière à procurer l'élargissement, le redressement ou même le rétrécissement de la voie publique, et que l'alignement devait toujours être donné sur les limites actuelles de cette voie (C. d'Ét., 5 avril 1862; 7 janv. 1869). La Cour de cassation s'est également ralliée à cette doctrine (Cass., 14 mars 1870).

1523. — VI. Autorisations de bâtir. — L'édit de 1607 et l'arrêt du Conseil de 1765 défendent aussi d'exécuter, à la limite des voies publiques, des travaux de réparation ou de reconstruction des ouvrages existants sans en avoir obtenu l'autorisation.

Les autorisations de bâtir ou réparer sont accordées par les mêmes autorités que les alignements et dans les mêmes conditions. La nécessité de demander une autorisation pour réparer les constructions faisant saillie sur la voie publique s'applique, en principe, à toute espèce de travaux de réparation. Toutefois il n'est pas nécessaire de demander l'autorisation pour faire un simple badigeonnage (C. d'Ét., 25 juill. 1854; Cass., 27 juill. 1872).

1524. — *Prohibition de travaux confortatifs.* — L'autorisation doit être refusée lorsque les réparations auraient pour effet de « conforter » des maisons et bâtiments frappés de la servitude de reculement. Quels sont les travaux qui peuvent être considérés comme *confortatifs?* C'est une question plus de fait que de droit, dont la solution dépendra de diverses circonstances, telles que la nature même des travaux ou des matériaux employés, l'état de la maison où les travaux sont exécutés.

L'autorité administrative est seule compétente pour déclarer si les travaux sont ou non confortatifs. Le conseil de préfecture, saisi d'une contravention en matière de grande voirie, tranche lui-même le débat sans renvoi de l'affaire devant l'autorité investie de l'action administrative (C. d'Ét., 25 avril 1873). Mais, en matière de voirie urbaine, le tribunal judiciaire saisi doit renvoyer devant l'autorité administrative la question de savoir si les travaux exécutés sont de nature à prolonger la durée des bâtiments (Cass., 7 fév. 1896).

1525. — *Parties de la construction soumises à l'autorisation.* — Sur ce point, un désaccord s'est produit entre la jurisprudence du Conseil d'État et celle de la Cour de cassation, désaccord qui provient, du reste, de ce que les deux juridictions ont à appliquer des textes différents.

D'après l'édit du 27 février 1765, la permission doit être demandée pour les « ouvrages aux *faces des maisons* ». Le Conseil d'État en tire la conséquence que les propriétaires ne sont obligés de demander l'autorisation que pour les travaux à exécuter aux murs de face construits le long des routes et qu'aucune autorisation n'est exigée pour les travaux intérieurs, *même sur la partie retranchable,* pourvu qu'ils n'aient pas pour effet de réconforter le mur de face (C. d'Ét., 9 déc. 1864).

La Cour de cassation, se fondant, au contraire, sur l'édit de décembre 1607 qui défend de faire des ouvrages pouvant « *conforter*, *conserver* et *soutenir* » les saillies et avances sur les rues, décide que les propriétaires ne peuvent faire, sans permission, *aucun travail sur toute la portion retranchable*, soit qu'il s'agisse des murs latéraux ou des murs intérieurs (Cass., 20 juin 1864).

1526. — VII. Recours en matière d'alignement et d'autorisation de batir. — Les *plans généraux*, actes de puissance publique, ne peuvent être l'objet que du recours pour excès de pouvoir, et encore ce recours sera-t-il rare, parce que les formalités qui concernent l'établissement et l'approbation de ces plans ne résultent, pour la plupart, que de circulaires ministérielles.

1527. — *Alignements individuels.* — Ils rentrent dans la police de la voirie et sont, à ce point de vue, des actes de puissance publique; mais l'administration est tenue de les délivrer, lorsqu'elle en est requise, et, par ce côté, ils constituent des actes administratifs de nature juridique. Ce double caractère explique la diversité des solutions de la jurisprudence qui leur applique tantôt les règles du recours pour excès de pouvoir, tantôt celles du contentieux proprement dit.

Ils peuvent d'abord être attaqués pour fausse application du plan général, Il a été longtemps admis que les arrêtés préfectoraux d'alignement pou-

vaient être déférés, par la voie contentieuse, au ministre en premier ressort et au Conseil d'État en appel; mais, depuis que la théorie du ministre-juge est abandonnée, le recours au ministre n'étant plus considéré que comme un recours hiérarchique, ils peuvent être déférés au Conseil d'État jugeant en premier et dernier ressort. Toutefois, le Conseil d'État doit se borner à annuler la décision du préfet, si elle est irrégulière; il ne peut pas délivrer lui-même l'alignement. Les parties sont obligées de revenir devant le préfet pour obtenir un alignement régulier. On a été ainsi amené à assimiler le recours contentieux en cette matière au recours pour excès de pouvoir, parce que, de même que celui-ci, il ne peut tendre qu'à l'annulation de l'acte attaqué. C'est un cas dans lequel le recours pour excès de pouvoir est fondé sur la violation de la loi (V. *supra*, n° 419). Peuvent également être attaqués par la voie du recours pour excès de pouvoir les arrêtés prescrivant des modifications de la voie publique en l'absence de plan général (C. d'Ét., 25 mars 1867), ou contenant des clauses arbitraires, par exemple celle de construire d'après un ordre architectural déterminé (C. d'Ét., 7 avril 1859), ou de garantir le maintien de droits privés (C. d'Ét., 17 janv. 1890).

En cas *refus d'alignement*, le Conseil d'État a également admis le recours pour excès de pouvoir en vue de faire annuler le refus illégalement opposé par l'administration (C. d'Ét., 22 mai 1869). Mais lorsque le refus est motivé par des projets de travaux de voirie, dans le but de rendre les expropriations moins onéreuses, la jurisprudence admet une action en dommages devant le conseil de préfecture (C. d'Ét., 29 juill. 1892).

1528.— *Autorisation de bâtir.*— En matière d'autorisation de bâtir ou de réparer, les difficultés s'élèvent le plus souvent sur le point de savoir si les travaux sont ou non confortatifs. Le Conseil d'État avait d'abord rejeté les recours portés devant lui, en cas de refus d'autorisation, par le motif qu'il s'agissait d'actes de pure administration; mais il a abandonné cette jurisprudence, et même, dans un cas, il ne s'est pas borné à déclarer le recours recevable, il a, en outre, accordé la permission que le maire avait refusée (C. d'Ét., 12 mai 1869). En cela il a empiété sur les pouvoirs de l'administration active.

1529. — VIII. Saillies sur la voie publique. — La propriété du sol emportant la propriété du dessus et du dessous (C. civ., art. 552), il en résulte que le dessus et le dessous de la voie publique font partie du domaine public et sont, par suite, inaliénables et imprescriptibles. Cependant il a paru utile d'autoriser les particuliers à établir, *à titre précaire et essentiellement révocable*, des ouvrages formant saillie sur la voie publique ou construits sous le sol même de la voie, lorsqu'ils ne sont pas de nature à la détériorer ou à gêner la circulation, etc. Sur les routes, les conditions dans lesquelles les saillies peuvent être autorisées sont prévues dans un modèle de règlement du 20 septembre 1858.

1530. — *Délivrance des permissions.* — L'autorisation est donnée par l'autorité compétente pour l'alignement, après avis du maire lorsqu'il ne lui appartient pas de la donner lui-même. « Les permissions de voirie à titre précaire ou essentiellement révocable sur les voies publiques qui son

placées dans les attributions du maire et ayant pour objet, notamment, l'établissement dans le sol de la voie publique des canalisations destinées au passage ou à la conduite soit de l'eau, soit du gaz, peuvent, en cas de refus du maire non justifié par l'intérêt général, être accordées par le préfet » (L. 5 avril 1884, art. 98, § 4).

1531. — *Retrait des permissions.* — Bien que ces permissions soient essentiellement révocables, la jurisprudence décide qu'elles ne peuvent être révoquées que dans l'intérêt de la conservation et de la liberté des voies publiques. Le Conseil d'État a fréquemment prononcé l'annulation d'arrêtés qui retiraient les permissions de cette nature pour des motifs d'un autre ordre, par exemple dans un intérêt fiscal ou dans un intérêt particulier (C. d'Ét., 12 fév. 1886). De son côté, la Cour de cassation, en matière de petite voirie, refuse force obligatoire, aux arrêtés municipaux portant suppression d'autorisations régulièrement accordées lorsque la révocation n'est pas motivée par l'intérêt de la viabilité et de la conservation du domaine public (Cass., 9 août 1893).

1532. — IX. Sanction des règles précédentes. — A quoi s'expose le propriétaire qui construit le long d'une voie publique sans demander l'alignement ou fait un travail sans demander l'autorisation ou la permission, lorsqu'elle est nécessaire? L'édit de 1607 porte que les contrevenants seront « assignés pour voir ordonner que la *besogne mal plantée* sera abattue et condamnés à telle amende que de raison ». L'arrêt du Conseil du 27 février 1765 contenait trois sanctions : l'amende, la démolition de l'ouvrage, la confiscation des matériaux. La confiscation a disparu de nos lois modernes, mais les deux premières sanctions subsistent encore.

*L'amende*, en matière de grande voirie, était de 300 livres; elle peut, par application de la loi du 23 mars 1842, être réduite à 16 francs. En matière de petite voirie, elle est de 1 à 5 francs (C. P., art. 471, n° 5).

Au sujet de la *démolition*, une divergence s'est encore produite entre le Conseil d'État et la Cour de cassation. Le Conseil d'État, considérant la démolition, non comme une peine proprement dite, mais comme la réparation du dommage causé à la voie publique, décide que le propriétaire qui a construit sur son terrain, sans avoir demandé l'alignement, ou fait, sans autorisation, des travaux non confortatifs d'un mur de face, n'a causé aucun dommage à la voie publique et ne doit, par conséquent, être tenu d'aucune réparation (C. d'Ét., 1er fév. 1895).

La Cour de cassation, au contraire, a longtemps jugé que la démolition était une peine accessoire qui devait toujours être ordonnée indépendamment de l'amende. Elle a fini par admettre qu'il n'y a pas lieu de prononcer la démolition lorsque la construction n'empiète pas sur la voie publique; mais elle persiste à décider que les tribunaux de police doivent l'ordonner toutes les fois que des travaux, quelle que soit leur nature, ont été faits, sans permission, dans la partie retranchable d'une maison (Cass., 7 fév. 1896).

1533. — X. Édifices menaçant ruine. — Les mesures édictées par la loi ont un double but : 1° empêcher les accidents que pourrait causer la chute des édifices; 2° assurer l'élargissement de la voie publique en permettant

d'ordonner la démolition des édifices sujets à reculement, lorsqu'ils ne présentent plus une solidité suffisante.

1534. — *Autorité compétente pour ordonner la démolition.* — En matière de grande voirie, le Conseil d'État, s'appuyant sur les lois et règlements qui donnent compétence au préfet pour toutes les mesures intéressant la sûreté de la voie publique, lui reconnaît le droit d'ordonner la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine situés le long des routes et des chemins rentrant dans ses attributions. A Paris, ce droit appartient au préfet de la Seine, en vertu de l'article 21 de l'arrêté consulaire du 12 messidor an VIII, modifié par l'article 1er du décret du 10 octobre 1859.

En matière de petite voirie, le maire a été investi du même droit, d'abord par la loi des 16-24 août 1790, puis par la loi du 5 avril 1884 (art. 97), qui comprend dans la police municipale « la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine ». En vertu de la même loi (art. 85), le préfet pourrait se subtituer au maire après une mise en demeure restée sans résultat (C. d'Ét., 7 fév. 1890).

Ces règles sont-elles modifiées par la loi du 21 juin 1898, sur la police rurale ? Cette loi dispose (art. 3) : « Le maire peut prescrire la réparation ou la démolition des murs, bâtiments ou édifices quelconques longeant la voie ou la place publique, lorsqu'ils menacent ruine et qu'ils pourraient, par leur effondrement, compromettre la sécurité ». Malgré la place qu'elle occupe dans le Code rural, cette disposition s'applique à « la voie publique » en général. Déjà, du reste, la jurisprudence décidait que, dans le cas de *péril imminent*, le maire avait le droit de prescrire la démolition ou la réparation, quelle que fût la voie publique sur laquelle l'édifice était situé (Cass., 28 fév. 1882). Nous pensons que le droit dont il s'agit appartient encore aujourd'hui au préfet sur les routes et chemins relevant de l'autorité préfectorale, ou, en cas d'urgence, au maire, et sur les autres voies publiques, au maire, ou, en cas de besoin, au préfet.

1535. — *Procédure.* — Le Conseil d'État avait emprunté la procédure à suivre, en cette matière, à deux déclarations royales des 18 juillet 1729 et 18 août 1730. Cette procédure se trouve aujourd'hui réglée par les articles 4 à 6 de la loi du 21 juin 1898 dont la portée est générale.

« L'arrêté prescrivant la réparation ou la démolition d'un bâtiment menaçant ruine est notifié au propriétaire, avec sommation d'avoir à effectuer les travaux dans un délai déterminé et, s'il conteste le péril, de faire commettre un expert chargé de procéder contradictoirement, et au jour fixé par l'arrêté, à la constatation de l'état du bâtiment et de dresser rapport. Si, au jour indiqué, le propriétaire n'a point fait cesser le péril et s'il n'a pas cru devoir désigner un expert, il sera passé outre à la visite par l'expert seul nommé par l'administration. L'arrêté et les rapports d'experts sont transmis immédiatement au conseil de préfecture. Dans les huit jours qui suivent le dépôt au greffe, le conseil, s'il y a désaccord entre les deux experts, désigne un homme de l'art pour procéder à la même opération. Dans le cas d'une constatation unique, le conseil de préfecture peut ordonner telles vérifications qu'il croit nécessaires. Le conseil

de préfecture, après avoir entendu les parties dûment convoquées conformément à la loi, statue sur le litige de l'expertise, fixe, s'il y a lieu, le délai pour l'exécution des travaux ou pour la démolition; il peut autoriser le maire à y faire procéder d'office et aux frais du propriétaire, si cette exécution n'a point eu lieu à l'époque prescrite. Notification de l'arrêté du conseil est faite au propriétaire par la voie administrative. Recours contre la décision peut être portée devant le Conseil d'État » (art. 4).

« En cas de *péril imminent*, le maire, après avertissement adressé au propriétaire, provoque la nomination, par le juge de paix, d'un homme de l'art, qui est chargé d'examiner l'état des bâtiments dans les vingt-quatre heures qui suivent sa nomination. Si le rapport de cet expert constate l'urgence ou le péril grave et imminent, le maire ordonne les mesures provisoires, nécessaires pour garantir la sécurité. Dans le cas où ces mesures n'auraient point été exécutées dans le délai imparti par la sommation, le maire a le droit de faire exécuter d'office, et aux frais du propriétaire, les mesures indispensables. Il est ensuite procédé conformément aux dispositions édictées dans l'article précédent » (art. 5).

« Lorsqu'à défaut du propriétaire le maire a dû prescrire l'exécution des travaux, ainsi qu'il est prescrit aux articles 4 et 5, le montant des frais est avancé par la commune; il est recouvré comme en matière de contributions directes » (art. 6).

Ces dispositions consacrent un progrès notable sur la législation antérieure; elles admettent un recours contentieux devant le conseil de préfecture, alors que précédemment la décision ordonnant la démolition d'un édifice menaçant ruine n'était susceptible que d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État, si les formalités préalables n'avaient pas été observées (C. d'Ét., 25 janv. 1889).

1536. — XI. Plantations. — Les plantations qui bordent les routes sont établies, soit obligatoirement sur l'ordre de l'administration, soit volontairement par les propriétaires riverains.

1537. — *Plantations obligatoires.* — Il peut être utile de planter des arbres le long des routes et chemins pour donner de l'ombrage, pour indiquer la voie en temps de neige, enfin pour produire un certain revenu à l'État, aux départements ou aux communes. Avant 1789, de nombreux édits ou arrêts du Conseil avaient imposé aux riverains l'obligation de faire des plantations tantôt sur le sol même des voies publiques, tantôt sur leur propre terrain, Depuis 1789, la législation a varié. La loi du 9 ventôse an XIII astreignait les riverains à planter sur le sol des routes; le décret du 16 décembre 1811 les oblige à faire les plantations sur leurs propriétés et charge l'administration de requérir le remplacement des arbres manquants et même de l'effectuer d'office aux frais des riverains, dans le cas où ceux-ci négligeraient de le faire.

Les arbres plantés sur le sol même de la route sont présumés appartenir à l'État ou au département, à moins que les riverains ne justifient les avoir légitimement acquis à titre onéreux ou plantés à leurs frais en exécution des anciens règlements. Lorsqu'ils sont plantés en dehors de la route, ils appartiennent aux riverains; mais, dans l'un et l'autre cas, c'est une pro-

priété soumise à des règles particulières. Le propriétaire ne peut pas en disposer à sa volonté ; il est obligé d'obtenir l'autorisation de l'administration pour arracher ou couper les arbres, et toujours à charge de remplacement immédiat ; il ne peut pas même les élaguer à des époques autres que celles qui sont fixées par arrêté préfectoral (D. 16 déc. 1811, art. 86-180 ; L. 12 mai 1825, art. 1er).

1538. — *Plantations volontaires.* — Le voisinage trop rapproché des arbres pourrait nuire à la voie publique ; en conséquence, il ne peut être établi de *plantations isolées* qu'à six mètres au moins du bord de la route (L. 9 vent. an XIII, art. 5). Pour planter à une distance moindre, il faut une autorisation du préfet qui ne peut cependant autoriser de plantations à moins de deux mètres de la limite de la route. Les *haies vives* peuvent être plantées sans autorisation à six pieds de la route ; avec une autorisation, elles peuvent être plantées à une distance moindre (arr. Cons., 17 juin 1721). Les riverains ont, du reste, la libre disposition des plantations par eux faites volontairement, lors même qu'il a été nécessaire d'obtenir une autorisation pour les établir.

1539. — *Essartement.* — En ce qui concerne les *forêts*, il existe une servitude spéciale appelée *essartement*. Aux termes de l'ordonnance d'août 1669 sur les eaux et forêts (tit. 28, art. 3) « tous bois, épines et broussailles qui se trouvent dans l'espace de 60 pieds ès grands chemins servant au passage des coches et carrosses publics..., doivent être essartés et coupés en sorte que le chemin soit libre et plus sûr ». Cette disposition, encore en vigueur, a donné lieu à des difficultés d'interprétation.

Le Conseil d'État, se fondant sur les motifs de police et de sécurité qui semblaient avoir guidé les auteurs de l'ordonnance, avait d'abord émis l'avis que les bois et forêts devaient être essartés sur 20 mètres (60 pieds) de largeur de chaque côté des routes (Av. C. d'Ét., 18 nov. 1824). Ainsi entendue, cette servitude était très onéreuse, soit pour les riverains, s'ils devaient la supporter sans indemnité, soit pour l'État s'il était tenu d'indemniser les riverains. Appelé à faire un nouvel examen de la question, le Conseil d'État a reconnu que l'essartement était surtout exigé dans l'intérêt de la conservation des routes, et il a interprété l'ordonnance en ce sens que les 20 mètres comprennent le sol même de la route. Il suffit, par conséquent, qu'une seule largeur de 20 mètres soit complètement libre sur le parcours de la route dans la traversée des forêts (Av. C. d'Ét., 31 déc. 1849).

1540. — XII. Carrières. — Des motifs de même nature ont fait interdire aux propriétaires riverains d'ouvrir des carrières et de pratiquer des fouilles ou galeries souterraines dans le voisinage des routes à moins de 30 toises (58 mètres 47 cent.) du pied des arbres ou du bord extérieur des fossés. Les arrêts du Conseil des 14 mars 1741 et 5 avril 1772, qui contiennent cette prohibition, sont encore en vigueur. Toutefois les règlements spéciaux faits par décrets en Conseil d'État pour la police des carrières dans les départements en exécution de la loi du 21 avril 1810 modifiée par celle du 27 juillet 1880, ont réduit à 10 mètres au moins la distance à laquelle il est interdit de poursuivre l'exploitation.

1541. — XIII. Écoulement des eaux. — Dans l'intérêt de la conserva-

tion de la voie publique et de la commodité de la circulation, il est nécessaire d'assurer l'écoulement des eaux qui tombent sur les routes. Cet écoulement s'effectue d'ordinaire au moyen de fossés établis le long des routes; mais il faut, en outre, que les eaux trouvent des débouchés sur les propriétés voisines. De là deux sortes de servitudes pour les voisins : l'une résultant du voisinage des fossés, l'autre consistant dans l'obligation de recevoir les eaux des routes.

1542. — *Servitude résultant du voisinage des fossés.* — L'arrêt du Conseil du 26 mai 1705 mettait à la charge des propriétaires riverains l'entretien et le curage des fossés qui bordent les routes, celui du 3 mai 1720 les obligeait à recevoir sur leurs fonds les terres provenant du curage.

La loi du 9 ventôse an XIII, abrogeant ces dispositions, décida que l'administration pourvoirait, à ses frais, à l'entretien des fossés. Le décret du 16 décembre 1811 (art. 109 et 119) revint à l'ancien état de choses; mais la loi du 12 mai 1825 (art. 2) a disposé de nouveau que « le curage et l'entretien des fossés qui font partie des routes nationales et départementales serait opéré par les soins de l'administration publique et sur les fonds affectés au maintien de la viabilité desdites routes ». Cette disposition ne mentionnant que l'opération de l'entretien et du curage, la jurisprudence du Conseil d'État en a conclu que les propriétaires riverains sont demeurés astreints à recevoir sur leurs fonds, sans avoir à réclamer d'indemnité, le rejet des terres provenant du curage (C. d'Ét., 2 avril 1849).

1543. — *Obligation de recevoir les eaux des routes.* — Cette obligation ne peut trouver son fondement dans l'article 640 du Code civil, qui assujettit les fonds inférieurs envers ceux qui sont plus élevés à recevoir les eaux qui en découlent *naturellement* et sans que la main de l'homme y ait contribué. A défaut de texte spécial dans nos codes, cette servitude ne peut résulter que des règlements de voirie. D'anciennes ordonnances du bureau de finances de la généralité de Paris défendent, sous peine d'amende, aux propriétaires d'interrompre le cours des eaux provenant des chemins; mais ces ordonnances faites pour la généralité de Paris ne sont pas applicables dans le reste de la France. Le Conseil d'État fonde ce droit sur l'arrêt du Conseil du 17 juin 1721 et sur l'ordonnance royale du 4 août 1731. Lorsque l'administration a fait ouvrir des issues sur les propriétés riveraines, si le propriétaire bouche ces issues, elle le poursuit comme ayant commis une contravention de voirie tombant sous l'application des textes précités (C. d'Ét., 7 janv. 1887). Toutefois, la démolition des travaux dommageables ne pourrait être ordonnée, s'ils avaient été faits en dehors des limites du domaine public (C. d'Ét., 2 déc. 1898).

## § 6. — Police des routes

1544. — I. Définition. — La police des routes comprend l'ensemble des règles ayant pour but d'assurer la conservation des voies publiques et de pourvoir à la sécurité de la circulation. Nous allons d'abord parler, d'une manière générale, de la police de conservation des routes et des

contraventions de grande voirie; puis nous nous occuperons de la police spéciale du roulage qui comprend tout à la fois des règles relatives à la conservation des routes et des règles relatives à la sécurité de la circulation.

1545. — II. Police de conservation. — Parmi les règles relatives à la police de conservation des routes, les unes s'appliquent exclusivement aux riverains; elles constituent à leur charge des servitudes de grande voirie; les autres sont applicables à tous, riverains ou non. Nous avons étudié les premières; il nous reste à dire quelques mots des secondes.

Les éléments de la législation à cet égard se trouvent dans l'arrêt du Conseil du 17 juin 1721, dans l'ordonnance du roi du 4 août 1731 et dans la loi du 29 floréal an X.

Pour en donner une idée générale, il suffira de citer un passage de l'ordonnance du 4 août 1731 qui fait « défense à tous gravatiers, laboureurs, vignerons, jardiniers et autres, de combler les fossés et d'abattre les berges qui bornent la largeur des grands chemins, et d'anticiper sur cette largeur, par leurs labours ou autrement..., de décharger aucuns gravois, fumiers, immondices et autres empêchements au passage public tant sur les chaussées de pavés et les chemins de terre que sur les ponts et dans les rues des bourgs et villages, d'abattre aucunes bornes pour empêcher le passage des voitures sur les accotements des chaussées, etc., de dépaver les rues de Paris, de même que les chaussées des faubourgs, banlieue et chemins publics ».

1546. — III. Contraventions de grande voirie. — La loi du 29 floréal an X, qui est la loi générale en cette matière, comprend, sous la dénomination de contravention de grande voirie, tout fait pouvant compromettre la *conservation* des routes et de leurs dépendances ou nuire à leur destination légale : « Les contraventions en matière de grande voirie, telles qu'anticipations, dépôts de fumiers ou d'autres objets, et *toutes espèces de détériorations commises sur les grandes routes*, sur les arbres qui les bordent, sur les fossés, et ouvrages d'art et matériaux destinés à leur entretien, sur les canaux, fleuves et rivières navigables, leurs chemins de halage, francs-bords, fossés et ouvrages d'art, seront constatées, réprimées et poursuivies par voie administrative » (L. 29 flor. an X, art. 1er).

Les contraventions aux mesures prescrites dans l'intérêt de la *commodité* et de la *sûreté* de la circulation, notamment par des arrêtés préfectoraux, ne constituent pas des contraventions de grande voirie.

1547. — *Constatation des contraventions.* — Les agents ayant qualité pour dresser des procès-verbaux en matière de grande voirie sont énumérés principalement dans l'article 2 de la loi du 29 floréal an X, qui porte : « Les contraventions sont constatées concurremment par les maires ou adjoints, les ingénieurs des ponts et chaussées, leurs conducteurs, les agents de la navigation, les commissaires de police et la gendarmerie ». Des actes postérieurs y ont ajouté : les préposés de l'administration des contributions indirectes et des octrois (D. 18 août 1810), les gardes champêtres (D. 11 déc. 1811), les piqueurs des ponts et chaussées et les cantonniers-chefs commissionnés et assermentés (L. 23 mars 1842), les agents-

voyers, les agents forestiers et des douanes et les employés des poids et mesures (L. 30 mai 1851), mais ces derniers en ce qui concerne seulement la police du roulage.

Les procès-verbaux dressés par le plus grand nombre de ces agents doivent être affirmés, c'est-à-dire déclarés sincères et véritables devant le maire ou devant le juge de paix. Les uns font foi jusqu'à inscription de faux et les autres seulement jusqu'à preuve contraire.

1548. — *Prescription.* — Le Conseil d'État, considérant les infractions dont il s'agit comme de simples *contraventions*, décide que, en l'absence de dispositions spéciales à la grande voirie, la prescription est acquise conformément à l'article 640, C. I. cr., après une année révolue à dater du jour où la contravention a été commise (C. d'Ét., 1er fév. 1895), ou de la notification de l'appel formé contre l'arrêté du conseil de préfecture (C. d'Ét., 26 fév. 1898), et qu'elle ne peut être interrompue que par une condamnation, fût-elle par défaut (C. d'Ét., 17 fév. 1888); mais que cette prescription ne s'applique qu'à l'amende et non à la réparation des dommages et aux frais du procès-verbal (C. d'Ét., 22 juill. 1898).

1549. — *Compétence et procédure.* — Le conseil de préfecture a été investi par la loi du 29 floréal an X (art. 1er et 4) du soin de réprimer les contraventions en matière de grande voirie.

La procédure est déterminée par l'article 10 de la loi du 22 juillet 1889 ainsi conçu : « Lorsqu'il s'agit de contraventions, il est procédé comme il suit, à défaut de règles établies par des lois spéciales : Dans les dix jours qui suivent la rédaction d'un procès-verbal de contravention, et son affirmation quand elle est exigée, le préfet fait faire au contrevenant notification de la copie du procès-verbal ainsi que de l'affirmation, avec citation à comparaître dans le délai d'un mois devant le conseil de préfecture. La notification et la citation sont faites en la forme administrative. La citation doit indiquer à l'inculpé qu'il est tenu, s'il veut fournir des défenses écrites, de les déposer dans le délai de quinzaine à partir de la notification qui lui est faite et l'inviter à faire connaître, en produisant sa défense écrite, s'il entend user du droit de présenter des observations orales à l'audience. Il est dressé acte de la notification et de la citation; cet acte doit être adressé au conseil de préfecture et y être enregistré, comme il est dit en l'article 1er. Le conseil de préfecture ordonne, s'il y a lieu, la communication à l'administration compétente du mémoire en défense produit par l'inculpé et la communication à l'inculpé de la réponse faite par l'administration. »

1550. — IV. Condamnations. — Les contraventions de grande voirie peuvent donner lieu à trois condamnations : l'amende, la réparation du dommage causé, et les frais du procès-verbal.

1551. — *Amende.* — L'amende ne constitue pas une pénalité générale en matière de contraventions de grande voirie. Elle ne peut être prononcée qu'autant qu'elle est prévue par un texte formel, et il est à remarquer que la loi du 29 floréal an X n'édictant aucune peine, les frais dommageables qui seraient poursuivis en vertu de cette loi, sans être punis d'une amende par les anciens règlements ou par des dispositions nouvelles, ne pourraient

entraîner que la condamnation du contrevenant à la réparation du dommage et aux frais du procès-verbal.

Les amendes édictées par les anciens règlements étaient. tantôt *arbitraires*, c'est-à-dire laissées à l'appréciation souveraine du juge, tantôt *fixes*, mais généralement excessives. Les amendes arbitraires sont contraires à notre système pénal moderne qui veut que la loi fixe toujours un *maximum* et un *minimum* dans lequel le juge est tenu de se renfermer, et, par suite, le Conseil d'État s'abstenait de les appliquer.

Les amendes fixes étaient tellement élevées que certains conseils de préfecture y substituaient d'office celles qui sont édictées par le Code pénal pour les contraventions de police en matière de petite voirie. Cette pratique violait ouvertement la loi ; le Conseil d'État cassait les décisions des conseils de préfecture, mais il appliquait lui-même des pénalités moins graves que celles qui résultaient des anciens règlements. Cela était possible, lorsque le chef de l'État était investi du droit de statuer en dernier ressort sur le contentieux administratif ; il pouvait, en vertu du droit de grâce, abaisser la peine résultant de l'application rigoureuse de la loi, et la décision qui intervenait, tout en prononçant l'amende, contenait une sorte de commutation de peine. Cependant il était au moins singulier d'obliger les conseils de préfecture à appliquer des amendes très élevées pour les diminuer ensuite par une voie détournée.

Une réforme a été accomplie par la loi du 23 mars 1842 qui porte (art. 1er) que « les *amendes fixes* établies par les règlements de voirie antérieurs à la loi des 19-22 juillet 1791, pourront être modérées, eu égard au degré d'importance ou aux circonstances atténuantes des délits, jusqu'au vingtième desdites amendes, sans toutefois que ce minimum puisse descendre au-dessous de seize francs », et que « les amendes dont le taux, d'après ces règlements, était laissé à l'*arbitraire du juge*, pourront varier « entre un minimum de seize francs et un maximum de trois cents francs ».

Néanmoins, même après la promulgation de cette loi, le Conseil d'État a pu faire intervenir le droit de grâce qui appartenait au souverain et de nombreux arrêts antérieurs à 1872 réduisent la peine à un chiffre inférieur à seize francs. Depuis que la loi du 24 mai 1872 a conféré au Conseil d'État un pouvoir propre en matière contentieuse, cet expédient ne peut plus être employé ; il faudrait une décision spéciale du chef de l'État, pour abaisser les amendes au-dessous du minimum fixé par la loi.

Les amendes prononcées en matière de grande voirie diffèrent à plusieurs égards des amendes prononcées en matière pénale. Suivant une jurisprudence très ancienne, elles constituent une réparation du préjudice causé au domaine public plutôt qu'une véritable pénalité. De là les conséquences suivantes : 1° elles échappent à la règle du non-cumul des peines et sont encourues autant de fois qu'il y a eu de contraventions commises même simultanées (C. d'Ét., 31 mars 1874) ; 2° elles peuvent être prononcées non seulement contre l'auteur de l'infraction, mais encore contre celui pour le compte duquel elles ont été commises, le patron, l'entrepreneur, etc. ; 3° elles peuvent être prononcées même contre des personnes morales publiques, contre les départements et les communes (C. d Ét.,

23 nov. 1863). On a même soutenu qu'elles pouvaient être prononcées contre les héritiers du délinquant, lorsque celui-ci vient à décéder pendant la poursuite, mais le Conseil d'État n'a pas admis cette extension (C. d'Ét., 26 juill. 1851).

**1552.** — *Réparation du dommage.* — Lorsqu'il y a eu *anticipation* sur le domaine public, la réparation consiste dans la restitution du sol usurpé et dans la démolition par le contrevenant des constructions empiétant sur la voie publique. Cette action en restitution est imprescriptible. Lorsqu'il y a eu simplement *dégradation* causée à un ouvrage public, c'est à l'administration qu'il appartient de faire la réparation nécessaire, car c'est elle seule qui est chargée de la confection des travaux publics. La réclamation de l'administration aura alors un caractère purement pécuniaire. A raison de l'intérêt toujours subsistant du domaine public, la réparation du dommage peut être ordonnée à toute époque (C. d'Ét., 19 janv. 1883).

En principe, l'administration doit attendre la décision du conseil de préfecture ; mais, s'il y avait urgence extrême à pourvoir à l'usage de la voie publique, le préfet ou le sous-préfet pourraient ordonner d'office la réparation des dommages aux frais des contrevenants (L. 29 flor. an X, art. 3).

En général, la condamnation aux frais du procès-verbal est prononcée comme peine accessoire à l'amende ou à la réparation du dommage, mais il est possible qu'elle soit prononcée comme peine principale. Il en est ainsi lorsque la contravention n'est sanctionnée par aucune amende, mais doit entraîner seulement la réparation du dommage. Si aucun dommage n'est résulté de la contravention, la condamnation aux frais du procès-verbal devra être prononcée comme peine unique (C. d'Ét., 15 fév. 1895).

**1553.** — V. Police du roulage. — La législation sur la police du roulage s'applique, non seulement aux routes nationales et départementales, mais aussi aux chemins vicinaux de grande communication ; elle est contenue dans la loi du 30 mai 1851 et dans les règlements d'administration publique des 10 août 1852 et 29 août 1863.

Depuis longtemps le législateur s'était préoccupé des inconvénients que présente pour la conservation des routes la circulation de voitures trop chargées ou construites d'une manière défectueuse. Il avait cherché à éviter l'excès de chargement en limitant le nombre des chevaux, et en proportionnant le chargement à la largeur des jantes des roues. Cette réglementation est abandonnée par la loi du 30 mai 1851 : « Toute voiture peut circuler sur les routes nationales, départementales et sur les chemins vicinaux de grande communication, sans aucune condition de réglementation de poids, ou de largeur de jantes » (art. 1er).

**1554.** — *Conservation des routes.* — La loi du 30 mai 1851 (art. 2, § 1er) renvoie à un règlement d'administration publique le soin de déterminer la forme des bandes des roues, la forme des clous des bandes, les mesures à prendre pour régler momentanément la circulation pendant les jours de dégel, et les précautions à prendre pour la protection des ponts suspendus.

Le décret du 10 août 1852 ne contient aucune disposition relative à la forme des bandes des roues ; il porte seulement que les clous doivent être

rivés à plat et ne peuvent former une saillie de plus de cinq millimètres.

Dans certains départements, les routes deviendraient promptement impraticables si, en temps de dégel, on ne prenait quelques mesures de précaution pour prévenir les dommages. Il appartient au ministre des travaux publics de déterminer les départements dans lesquels il peut être établi sur les routes des barrières pour restreindre la circulation pendant le dégel. Les préfets dans chaque département, déterminent les routes ainsi que les chemins de grande communication, sur lesquels les barrières de dégel peuvent être établies.

1555. — *Sécurité de la circulation.* — Certaines dispositions applicables à toutes les voitures concernent : la forme des moyeux, le maximum de la longueur des essieux, et le maximum de leur saillie au delà des moyeux ; le maximum du nombre des chevaux de l'attelage que peut comporter la police ou la circulation des routes.

D'autres ne s'appliquent qu'aux voitures ne servant pas au transport des personnes : largeur du chargement, saillie des colliers des chevaux, modes d'enrayage, nombre des voitures qui peuvent être réunies en un même convoi, intervalle qui doit rester libre d'un convoi à un autre, et autres mesures de police à observer par les conducteurs, notamment en ce qui concerne le stationnement sur les routes, etc.

Enfin, quelques dispositions sont applicables aux voitures de messageries : conditions relatives à la solidité et à la stabilité des voitures, mode de chargement, de conduite et d'enrayage des voitures, nombre des personnes qu'elles peuvent porter, et autres mesures de police à observer par les conducteurs, cochers ou postillons.

Dans le but d'assurer la répression des contraventions, la loi de 1851 (art. 3) et le décret de 1852 (art. 16) exigent que toute voiture employée au transport des marchandises ou à un service de messagerie, circulant sur les routes et chemins vicinaux de grande communication soit munie d'une plaque en métal portant en caractères apparents les nom, prénoms et profession du propriétaire, le canton et le département de son domicile.

Un règlement d'administration publique du 12 septembre 1901 détermine les conditions de vitesse ou autres imposées aux voitures automobiles.

1556. — *Contraventions.* — La répression des contraventions est partagée entre les conseils de préfecture et les tribunaux judiciaires.

Il semble qu'il eût été rationnel d'attribuer au conseil de préfecture la connaissance de toutes les contraventions intéressant la conservation des routes, et aux tribunaux judiciaires la connaissance des contraventions intéressant la sûreté et la facilité de la circulation. Cependant cette règle n'a pas été strictement observée. La compétence du conseil de préfecture comprend, en effet, non seulement les contraventions relatives à la forme des clous des bandes, aux barrières de dégel, aux dommages quelconques causés à une route ou à ses dépendances par la faute, la négligence ou l'imprudence du conducteur, mais encore celles qui concernent les essieux et les moyeux, le nombre des chevaux de l'attelage, la largeur du chargement, la largeur des colliers des chevaux (L. 1851, art. 17).

Tous les autres délits et contraventions sont de la compétence des tribu-

naux correctionnels ou de simple police, suivant la gravité de la peine.

Les conseils de préfecture ne peuvent prononcer que des amendes variant de 3 à 50 francs (art. 4 et 9). Les tribunaux judiciaires peuvent prononcer des amendes s'élevant jusqu'à 200 francs et même, dans quelques cas, l'emprisonnement pour une durée de six mois (art. 6, 8 et 11).

## SECTION II. — **Chemins de fer.**

1557. — Division. — Les chemins de fer se divisent en trois catégories principales: 1° les chemins de fer d'intérêt général; 2° ceux d'intérêt local; 3° enfin les *tramawys* qui sont établis sur le sol même des rues et des routes. Les premiers font toujours partie du domaine public national. Quant aux autres, suivant le caractère de l'autorité concédante, ils font partie du domaine public départemental ou communal.

### § 1er. — Chemins de fer d'intérêt général

1558. — I. Historique. — Les débuts de l'établissement de chemin fer en France ont été lents et pénibles. Les premiers essais ne remontent pas au delà de 1823; ils avaient pour objet des chemins d'un faible parcours destinés à relier des bassins houillers ou métallurgiques avec des voies navigables. Ces chemins, de même que les mines dont ils formaient en quelque sorte une dépendance, étaient concédés à perpétuité.

A partir de 1837, quelques concessions furent faites à des compagnies pour une durée variant de 70 à 80 ans; mais l'opinion publique n'était pas encore pénétrée de l'importance des nouvelles voies de communication; le découragement s'empara des concessionnaires; certaines compagnies renoncèrent à leur œuvre; d'autres sollicitèrent des subventions du Trésor. La compagnie de Paris à Orléans, qui avait demandé à restreindre sa concession, ne revint sur cette résolution qu'après avoir obtenu de l'État une garantie d'intérêt de 4 0/0 et la prolongation de sa concession à 99 ans. C'est le premier exemple d'une combinaison qui devait plus tard être généralisée.

1559. — *Loi du 11 juin 1842.* — Cette loi mettait à la charge de l'État *l'infrastructure* des chemins de fer, c'est-à-dire l'acquisition des terrains, la construction de la voie, des gares, stations et ateliers. L'exploitation devait être concédée, par bail d'une durée limitée, à des compagnies fermières chargées de l'établissement de la voie ferrée et de ses accessoires, ainsi que de la fourniture de tout le matériel d'exploitation. La loi réservait toutefois au gouvernement la faculté de recourir à des concessions complètes à l'industrie privée, mais sous la condition que ces concessions feraient l'objet de lois spéciales.

De nombreuses concessions furent faites d'après les deux modes prévus par la loi de 1842. Ces concessions étaient, en général, d'une durée assez

courte; elles avaient lieu, en effet, par voie d'adjudication publique, et le rabais devait porter sur la durée de la concession. De nombreuses compagnies se formèrent; afin de se donner de la consistance, elles émettaient des promesses d'actions, qui devaient plus tard être transformées en actions, si elles étaient déclarées adjudicataires. La spéculation sur ces promesses d'actions devint si ardente que la loi du 15 juillet 1845 dut en interdire la négociaton officielle.

La crise financière et commerciale de 1847 amena des revers; les actions de chemins de fer ayant subi une grande dépréciation, les actionnaires refusèrent d'effectuer leurs versements, et certaines compagnies, hors d'état de tenir leurs engagements, furent déclarées déchues. La Révolution de 1848 vint aggraver la crise; l'État fut obligé de mettre plusieurs lignes sous séquestre et de racheter la ligne de Paris à Lyon.

Jusqu'alors on avait cherché à fractionner et à multiplier les concessions pour stimuler l'esprit d'entreprise. A partir de 1852, on chercha, au contraire, à concentrer dans les mêmes mains les lignes d'une même zone, afin de donner aux compagnies une base plus large et des moyens plus étendus. C'est ainsi que les vingt-huit compagnies qui se partageaient les parties concédées du réseau national furent ramenées à six. En même temps, le gouvernement appliqua aux compagnies un cahier des charges identique, une durée uniforme de 99 ans et un maximum de tarifs; il leur imposa aussi l'obligation de construire diverses lignes secondaires, tantôt avec des subventions ou des garanties d'intérêt, tantôt sans aucune espèce de concours. Sous l'action puissante de ces compagnies, les travaux furent menés activement; dès 1857, toutes les grandes lignes étaient ouvertes.

Cependant certaines compagnies parurent surchargées de travaux ne comportant ni subvention de l'État ni garantie d'intérêt; il se produisit une sorte de panique financière. Les compagnies sollicitèrent la revision de leurs contrats. Le gouvernement, craignant de compromettre l'avenir de l'œuvre commencée, consentit à négocier.

1560. — *Loi du 11 juin 1859.* — Les négociations aboutirent aux conventions de 1859, appelées *Conventions de Franqueville*, du nom du conseiller d'État qui les avait préparées.

Le régime adopté par la loi du 11 juin 1859 reposait sur une distinction entre l'*ancien* et le *nouveau réseau*. Les lignes principales, dont le revenu déjà très élevé ne pouvait que s'accroître, figuraient dans le premier. Le second comprenait les lignes secondaires concédées depuis 1857 et dont les produits, tout au moins incertains, devaient probablement donner lieu à des insuffisances.

Le nouveau réseau jouissait seul, pendant 50 ans, d'une garantie d'intérêt calculée au taux de 4 0/0. Cette garantie d'intérêt ne constituait qu'une avance de l'État aux compagnies qui s'obligeaient à en opérer le remboursement avec intérêt à 4 0/0 sur leurs excédents de recette, et, en fin de concession, sur le prix du matériel roulant dont l'État devra payer la valeur aux compagnies. Quant à l'ancien réseau, comme il profitait de l'accroissement de trafic résultant des nouveaux affluents, il était juste qu'il concourût à leur dépense. On lui attribuait un certain revenu kilométrique

de manière à assurer aux actions de chaque compagnie un minimum de dividende. Le surplus était abandonné, comme supplément de recette, au nouveau réseau, pour couvrir jusqu'à concurrence l'intérêt garanti par l'État. C'est le système que l'on a appelé le *déversoir*. En compensation des avantages qui leur étaient accordés, les compagnies consentaient à partager avec l'État, à partir de 1872, la portion de revenu qui excèderait un chiffre déterminé.

Grâce à ces conventions, le crédit des compagnies se releva ; une nouvelle activité fut imprimée aux travaux.

Après la chute de l'Empire, un des premiers soins de l'Assemblée nationale fut de nommer une commission chargée de faire une enquête sur les voies de chemins de fer. A la suite des rapports de cette commission, diverses concessions furent faites, soit aux anciennes compagnies, soit à des compagnies nouvelles,mais en appliquant toujours les principes posés par les conventions de 1859.

Vers la fin de 1875, plusieurs petites compagnies se trouvaient hors d'état d'achever et d'exploiter le réseau dont elles étaient concessionnaires. Divers moyens avaient été proposés pour éviter un désastre. Après quelques hésitations, le Parlement se prononça pour le rachat des lignes en détresse (L. 18 mai 1878). Telle est l'origine du réseau des chemins de fer de l'État.

1561. — *Loi du 20 novembre 1883.* — En 1878, le gouvernement saisit les Chambres d'un vaste programme de travaux à exécuter pour l'extension ou l'amélioration des voies ferrées et des voies navigables. Une loi du 11 juin 1878 créa la rente 3 0/0 amortissable destinée à couvrir, par voie d'émissions successives, les dépenses que l'État devait prendre à sa charge. Une autre loi du 17 juillet 1879 classa dans le réseau complémentaire des chemins de fer d'intérêt général 181 lignes nouvelles.

En exécution de ces lois, diverses lignes ont été construites par l'État ; mais, en 1882, une crise financière ayant rendu plus onéreux pour le Trésor les nouveaux appels que l'État eût été obligé de faire au crédit public, il parut nécessaire de remanier les conventions de 1859.

Les nouvelles conventions approuvées par la *loi du 20 novembre 1883* tendent à substituer les compagnies à l'État pour la construction des lignes du troisième réseau. Les compagnies s'engagent à construire un certain nombre de lignes pour le compte de l'État ; elles avancent les fonds nécessaires et l'État leur rembourse en annuités réparties sur toute la durée de leur concession, l'intérêt et l'amortissement des sommes qu'elles se sont procurées au moyen de l'émission d'obligations. L'État peut, d'ailleurs, s'il le préfère, se procurer lui-même les fonds pour les remettre aux compagnies. Celles-ci contribuent aux dépenses de superstructure et prennent à leur charge exclusive la fourniture du matériel roulant, du mobilier et de l'outillage des gares.

L'ancien et le nouveau réseau ne font plus l'objet de comptes distincts. Tous les produits de chaque réseau et toutes les dépenses sont réunis en un compte unique. Sur le produit net de l'ensemble des lignes composant chaque réseau, les compagnies prélèvent : 1° une certaine somme destinée au dividende des actionnaires ; 2° le montant des charges effectives de

tous les emprunts contractés ou à contracter par elles pour les dépenses qui sont à leur charge.

Si ce produit net est insuffisant, la compagnie peut réclamer la garantie de l'État. Si, au contraire, il y a excédent, cet excédent est employé à rembourser les avances faites à titre de garantie d'intérêt. Lorsque ces avances sont remboursées, l'excédent sert à distribuer aux actionnaires un dividende supplémentaire, jusqu'à concurrence d'un maximum fixé par les conventions. Ce maximum atteint, les bénéfices sont partagés à raison de deux tiers pour l'État et un tiers pour les compagnies.

En ce qui concerne la durée de la garantie d'intérêt, les conventions nouvelles accordent une prorogation de 21 ans aux compagnies de l'Est et de l'Ouest; elles stipulent qu'il n'y aura aucune prorogation pour les compagnies du Nord et de Paris-Lyon-Méditerranée, mais elles sont muettes sur ce point pour les compagnies d'Orléans et du Midi. Ce silence a donné lieu à des difficultés d'interprétation. Les deux compagnies intéressées ont cru pouvoir en tirer la conséquence que la garantie leur était acquise jusqu'à la fin de la concession. Pour faire naître le litige, le ministre des travaux publics enjoignit en 1894 à ces compagnies d'inscrire sur leurs titres la mention que la garantie d'intérêt prendrait fin le 31 décembre 1914. Saisi de la question, le Conseil d'État a considéré que les conventions nouvelles, d'après leurs propres termes, avaient « remplacé » les anciennes; il a décidé, en conséquence, qu'à défaut de stipulation contraire, la garantie d'intérêt a une durée égale à celle de la concession (C. d'Ét., 12 janv. 1895).

1562. — II. Chemins de fer concédés. — Nous allons examiner ici : 1° quelle est la nature des droits des compagnies sur les chemins de fer; 2° comment peut s'opérer le rachat des concessions; 3° quelles sont les règles relatives aux tarifs; 4° quelles sont les règles du contentieux.

1563. — *Nature des droits des compagnies.* — Des doutes ont existé sur ce point : les premiers cahiers de charges dressés pour les concessions de chemins fer portaient qu'à l'expiration de la concession l'État serait subrogé à « tous les droits de la compagnie dans la *propriété* des terrains et ouvrages ». Mais ce droit de propriété du concessionnaire ne pouvait être admis en présence du principe posé par l'article 1er de la loi du 15 juillet 1845, qui porte que les chemins de fer exécutés par l'État ou *concédés* par lui, font partie de la grande voirie, c'est-à-dire du domaine public inaliénable et imprescriptible. Les compagnies n'ont-elles pas au moins un droit d'emphytéose susceptible d'hypothèque ? La jurisprudence de la Cour de cassation et celle du Conseil d'État sont d'accord pour refuser au droit du concessionnaire le caractère de droit réel. Tout droit réel, en effet, suppose un démembrement de la propriété et se trouve par là même incompatible avec le principe de la domanialité publique. Le droit du concessionnaire n'est donc qu'un droit purement mobilier consistant dans la faculté de percevoir un péage, mais non susceptible d'être hypothéqué (Cass., 20 février 1865; — Av. C. d'Ét., 5 nov. 1874).

Toutefois, le concessionnaire exploitant à son profit et devant veiller, sous sa propre responsabilité, à la conservation des biens faisant l'objet de

la concession, a par là même le droit d'exercer les actions possessoires (Cass., 5 nov. 1867).

1564. — *Rachat des concessions.* — Le cahier des charges des diverses compagnies réserve au gouvernement la faculté de racheter les concessions après l'expiration des quinze premières années. Pour régler le prix de rachat, on relève les prix nets annuels obtenus par la compagnie pendant les sept années qui ont précédé celle du rachat; on en déduit les produits nets des deux plus faibles années et l'on établit le produit net moyen des cinq autres années. Ce produit net moyen forme le montant d'une annuité qui est due et payée à la compagnie pendant chacune des années restant à courir sur la durée de la concession. Dans aucun cas, le montant de l'annuité ne peut être inférieur au produit net de la dernière des sept années prises pour terme de comparaison.

Cette disposition est complétée par l'article 12 de la loi du 23 mars 1874, ainsi conçu : « Si le gouvernement exerce le droit qui lui est réservé de racheter la concession entière, la compagnie pourra demander que les lignes dont les concessions remontent à moins de quinze ans soient évaluées, non d'après les produits nets, mais d'après leur prix réel de premier établissement. »

Une question s'était élevée au sujet de l'application de ces deux textes. Le délai de quinze ans devait-il être calculé à partir de la promulgation de l'acte de concession, ou bien à partir de la mise en exploitation ? La difficulté a été tranchée par les conventions nouvelles qui portent que si le gouvernement exerce le droit qui lui est réservé de racheter la concession entière, la compagnie pourra demander que *toute ligne dont la mise en exploitation remonterait à moins de quinze ans*, soit évaluée, non d'après son produit net, mais d'après le prix réel de premier établissement.

1565. — *Tarifs.* — Les compagnies de chemins de fer, étant investies d'un monopole, pourraient abuser de cette situation pour maintenir les prix de transport à un taux très élevé, au détriment de l'intérêt général, si le gouvernement ne s'était réservé le pouvoir d'*homologuer* les tarifs, c'est-à-dire de les approuver.

Le cahier des charges joint à l'acte de concession autorise les compagnies à percevoir des taxes et il en fixe même le montant; mais ce n'est là qu'un *tarif maximum* qui peut être et qui est généralement supérieur au *tarif d'application*. Les cahiers des charges donnent aux concessionnaires la faculté d'abaisser les taxes au-dessous des limites fixées par ce tarif légal, sauf le droit d'homologation réservé à l'administration.

Certaines difficultés se sont autrefois élevées au sujet de ce droit d'homologation.

Aux termes de l'ordonnance du 15 novembre 1846 (art. 44) « aucune taxe, de quelque nature qu'elle soit, ne peut être perçue par la compagnie qu'en vertu d'une homologation du ministre des travaux publics »; l'article 49 ajoute que le public devra être informé par affiches des changements soumis à l'approbation du ministre et que « *si les modifications à quelques-uns des prix affichés étaient prescrites par le ministre*, les prix modifiés devraient être affichés de nouveau ».

On a soutenu que le droit de l'administration allait jusqu'à permettre, non seulement de refuser l'homologation demandée, mais même de *prescrire* des modifications auxquelles les compagnies n'auraient pas consenti. A l'inverse, les compagnies ont longtemps contesté à la dernière disposition la force obligatoire et prétendu que le pouvoir de l'administration devait se borner à vérifier si les taxes ne dépassaient pas le *maximum* fixé par le tarif légal ; mais que, dans la limite de ce maximum, elles étaient libres de se mouvoir à leur guise.

L'accord s'est fait sur un système intermédiaire qui concilie les droits respectifs de l'État et des compagnies. En 1857, on a ajouté au cahier des charges une clause ainsi conçue : « La perception des tarifs ne pourra avoir lieu qu'avec l'homologation de l'administration supérieure, conformément aux dispositions de l'ordonnance du 15 novembre 1846. » Les compagnies ont un droit d'initiative ; elles peuvent chercher les combinaisons les plus satisfaisantes pour la masse des intérêts engagés ; mais les gouvernement a un droit de *veto* au moyen duquel il peut empêcher les abus et écarter les combinaisons contraires à l'intérêt public ou à l'équité.

Le ministre, après avoir homologué un tarif, peut-il retirer son approbation ? L'affirmative ne paraît pas douteuse. L'homologation est un acte de puissance publique, et, comme tel, cet acte est toujours révocable ; mais il est nécessaire que le retrait d'homologation soit précédé des formalités protectrices qui entourent l'homologation elle-même.

1566. — *Contentieux*. — Nous avons exposé les règles du contentieux en matière de concession de travaux publics (n° 1426 et s.) ; nous nous bornerons ici à indiquer certaines particularités relatives aux grandes compagnies de chemins de fer.

Les contestations qui s'élèvent *entre les compagnies et l'administration* au sujet de l'exécution des travaux et de l'interprétation des traités sont jugées par le conseil de préfecture ; mais une disposition des cahiers des charges attribue compétence exclusive au conseil de préfecture de la Seine, parce que le siège social des diverses compagnies se trouve à Paris. D'autre part, contrairement au principe d'après lequel les conventions financières insérées dans un marché de travaux publics ressortissent au juge qui statue sur le marché lui-même, c'est-à-dire au conseil de préfecture, les difficultés relatives aux conventions financières passées entre l'État et les compagnies doivent être soumises au ministre des travaux publics qui statue, sauf recours au Conseil d'État. Cette règle est posée dans les règlements d'administration publique des 6 mai et 6 juin 1863 rendus en exécution des conventions approuvées par la loi du 11 juin 1859.

Les contestations *entre le concessionnaire et les tiers* au sujet de dommages résultant de *l'exécution des travaux*, sont portées devant le conseil de préfecture du département où les dommages ont été causés. La règle de la compétence territoriale des autorités administratives reprend alors tout son empire.

Les difficultés relatives à l'*exploitation* des chemins de fer relèvent toujours de la compétence judiciaire. Il en est ainsi même pour les chemins de fer de l'État. En fait, il sera souvent difficile de distinguer les dommages

provenant de l'exécution des travaux et ceux provenant de l'exploitation. Ainsi, dans le cas où le passage d'un chemin de fer imprime une trépidation aux maisons voisines, on pourrait penser que c'est un dommage résultant de l'exploitation ; cependant il a été jugé que c'est la juridiction administrative qui est alors compétente, parce que le fait est inséparable du travail public (Confl., 16 janv. 1875). Au contraire, le dommage provenant de la fumée des locomotives ressortit à la compétence judiciaire parce qu'il n'est pas une conséquence directe et nécessaire du travail public (Confl., 28 juill. 1894).

En ce qui concerne les contestations portant sur *l'application des tarifs*, il faut faire des distinctions :

Les tarifs des chemins de fer comprennent deux éléments : un droit de péage et un prix de transport. L'ensemble de ces deux taxes est assimilé aux impôts indirects et relève de la compétence judiciaire pour toutes les difficultés qui peuvent naître entre les compagnies et les tiers, même lorsque ces difficultés portent sur l'interprétation du tarif ou sur l'appréciation de sa légalité, nonobstant le caractère d'acte administratif que lui a conféré l'homologation. Il est de principe, en effet, que les tribunaux, juges de l'obligation des redevables en matière d'impôts indirects, sont aussi les juges du titre d'où cette obligation dérive : de son interprétation, s'il est ambigu ; de sa légalité, si l'on conteste son caractère obligatoire (D. confl., 12 avril 1866 ; C. d'Ét., 15 fév. 1884). En vertu de la doctrien du *recours parallèle*, le Conseil d'État n'admet même pas qu'il soit saisi de ces questions par la voie du recours pour excès de pouvoir.

Lorsqu'il s'agit de transports faits pour le compte de l'État, les contestations peuvent relever de trois juridictions différentes. Si l'État emploie les chemins de fer dans les mêmes conditions que le public, il y a contrat de droit commun et compétence judiciaire. Si l'État invoque les clauses du cahier des charges pour obtenir les exemptions ou réductions de taxes stipulées en faveur des services publics, c'est au conseil de préfecture qu'il appartiendra d'interpréter et d'appliquer les clauses invoquées. Enfin s'il s'agit de transports exécutés pour le compte de l'État, en vertu de marchés spéciaux passés par les ministres, il y aura des marchés de fournitures, et les difficultés auxquelles ces marchés pourront donner lieu relèveront des ministres, sauf recours au Conseil d'État (C. d'Ét., 13 juill. 1883).

1567. — III. Chemins de fer de l'État. — Créé en 1878 à la suite du rachat de diverses concessions isolées, le réseau de l'État a reçu, lors des conventions de 1883, un champ bien délimité dans l'ouest de la France.

1568. — *Administration.* — Par décret du 25 mai 1878, rendu en exécution de la loi du 18 mai précédent, le réseau des chemins de fer de l'État avait été constitué en *service distinct* confié, sous l'autorité du ministre des travaux publics, à un conseil d'administration nommé par décret du président de la République et investi de fonctions analogues à celles des conseils d'administration des compagnies de chemins de fer. La direction des services administratifs et techniques était confiée à un directeur relevant immédiatement du conseil d'administration et nommé également par décret.

Cette organisation, qui plaçait l'administration du réseau de l'État dans les mains d'un conseil à peu près indépendant du ministre, a paru contraire au principe même de la responsabilité ministérielle. Un nouveau décret du 10 décembre 1895 a supprimé le conseil d'administration et conféré la plupart de ses attributions à un directeur relevant immédiatement du ministre des travaux publics. Le directeur est assisté par un conseil qui prend le nom de *Conseil du réseau de l'État*. Ce conseil, appelé à donner de simples avis, n'a pas de pouvoirs propres et laisse subsister l'autorité ainsi que la responsabilité ministérielles.

Le budget des chemins de fer de l'État forme un budget annexe rattaché pour ordre au budget général de l'État (L. fin., 29 déc. 1882, art. 7). Le Conseil d'État en a conclu que l'administration des chemins fer de l'État est investie de la personnalité morale, qu'elle constitue un service public rattaché à l'État et que, dès lors, elle est un établissement public (C. d'Ét., 10 déc. 1897, V. *supra*, n° 109 *bis*).

1569. — *Contentieux*. — Il n'y a pas à distinguer comme pour les chemins de fer concédés, suivant que la difficulté s'élève entre l'administration et la compagnie concessionnaire, ou entre celle-ci et les tiers. Il n'est guère possible que des contestations s'élèvent entre l'État et une administration qui est, en quelque sorte, une émanation de l'État et qui se trouve placée sous l'autorité directe du gouvernement.

En ce qui concerne les débats qui peuvent s'élever entre les concessionnaires et leurs entrepreneurs de travaux ou sous-traitants, la compétence est exclusivement judiciaire ; en sera-t-il de même pour les difficultés qui surgiront entre l'administration des chemins de fer de l'État et les entrepreneurs de travaux qu'elle aura employés ? On a soutenu l'affirmative en disant que cette administration, ayant une personnalité distincte de celle de l'État, doit être assimilée aux compagnies de chemins de fer (Paris, 30 janv. 1889) ; mais le Tribunal des conflits a déclaré qu'il s'agit de *travaux publics* relevant du conseil de préfecture, par le motif que, dans l'espèce, les travaux ont lieu « aux frais de l'État, par les soins d'une administration agissant dans un intérêt exclusivement public, sous l'autorité et conformément aux décisions du ministre » (Confl., 22 juin 1889).

La solution est plus douteuse pour les marchés de *fournitures*. La compétence du ministre sauf recours au Conseil d'État est, en effet, restreinte aux marchés de fournitures faits pour le compte de l'État. La Cour de cassation a jugé que l'administration des chemins de fer de l'État, en exploitant les lignes de son réseau, fait comme les concessionnaires, des actes de commerce relevant de l'autorité judiciaire (Cass., 8 juill. 1889).

Lorsqu'il s'agit de l'*exploitation* proprement dite, l'administration des chemins de fer de l'État est soumise aux mêmes responsabilités et, par suite, aux mêmes juridictions que les compagnies concessionnaires (L. 15 juill. 1845, art. 22). La Cour de cassation a reconnu compétence aux tribunaux judiciaires pour statuer sur les réclamations dirigées contre l'administration des chemins de fer de l'État (Cass., 9 mars 1887).

Enfin, des difficultés peuvent s'élever entre l'administration des chemins de fer de l'État et ses employés. Lorsqu'il s'agit de compagnies concession-

naires, les difficultés de cette nature sont jugées par les tribunaux ordinaires comme concernant l'exécution d'un contrat de louage ; mais ces tribunaux sont incompétents lorsqu'il s'agit des chemins de fer de l'État. Les agents de cette administration sont considérés comme des fonctionnaires publics, et les actes qui les nomment ou les révoquent sont des actes administratifs dont l'appréciation est interdite aux tribunaux judiciaires (C. d'Ét., 13 juill. 1885 ; Cass., 18 nov. 1895).

1570. — IV. Charges des propriétaires riverains des chemins de fer. — Le voisinage des chemins de fer ne crée pas de droits au profit des riverains et il leur impose des servitudes nombreuses. Parmi ces servitudes, les unes sont empruntées à la grande voirie, les autres sont spéciales aux chemins de fer.

1571. — *Servitudes de voirie.* — Aux termes de l'article 3 de la loi du 15 juillet 1845, « sont applicables aux propriétés riveraines des chemins de fer les servitudes imposées par les lois et règlements sur la grande voirie, et qui concernent : l'alignement, l'écoulement des eaux, l'occupation temporaire des terrains en cas de réparation, la distance à observer pour les plantations et l'élagage des arbres plantés, le mode d'exploitation des mines, minières, tourbières, carrières et sablières, dans la zone déterminée à cet effet. Sont également applicables à la confection et à l'entretien des chemins de fer, les lois et règlements sur l'extraction des matériaux nécessaires aux travaux publics ».

Nous n'avons pas à revenir sur ces diverses servitudes qui ont été étudiées plus haut (n^os 1454, 1510 et s.). Bornons-nous à remarquer que la loi de 1845 n'étend pas aux riverains des chemins de fer toutes les obligations imposées aux riverains des routes. Ainsi, à propos des plantations, elle ne mentionne que la distance à observer et l'élagage des arbres ; mais elle n'impose pas la servitude d'essartement. Notons aussi que les plans d'alignement obligent les riverains des chemins de fer à demander la permission de bâtir ou de réparer, mais sans emporter la servitude de reculement ou d'avancement.

1572. — *Servitudes spéciales.* — « Aucune construction autre qu'un mur de clôture ne peut être *établie* dans une distance de 2 mètres d'un chemin de fer. — Cette distance est mesurée soit de l'arête supérieure du déblai, soit de l'arête inférieure du talus du remblai, soit du bord extérieur des fossés du chemin, et, à défaut d'une ligne tracée, à 1 m. 50 à partir des rails extérieurs de la voie de fer » (L. 15 juill. 1845, art. 5, §§ 1 et 2).

« Dans les localités où le chemin de fer se trouve en remblai de plus de trois mètres au-dessus du terrain naturel, il est interdit aux riverains de pratiquer, sans autorisation préalable, des excavations dans une zone de largeur égale à la hauteur verticale du remblai, mesurée à partir du pied du talus. Cette autorisation ne peut être acccordée sans que les concessionnaires ou fermiers aient été entendus » (art. 7).

« Dans une distance de moins de cinq mètres d'un chemin de fer, aucun dépôt de pierres ou d'objets non inflammables ne peut être établi sans l'autorisation préalable du préfet. Cette autorisation sera toujours révocable. L'autorisation n'est pas nécessaire : 1° pour former, dans les localités

où le chemin de fer est en remblai, des dépôts de matières non inflammables, dont la hauteur n'excède pas celle du remblai du chemin de fer ; 2° pour former des dépôts temporaires d'engrais et autres objets nécessaires à la culture des terres » (art. 8).

Ces diverses servitudes ont pour but d'empêcher, soit la chute d'objets encombrants sur la voie ferrée, soit les éboulements des chemins de fer construits en remblai, soit enfin les incendies qui pourraient être occasionnés par les étincelles s'échappant des machines à vapeur. La loi permet, du reste, d'en atténuer la rigueur : « Lorsque la sûreté publique, la conservation du chemin de fer et la disposition des lieux le permettront, les distances déterminées par les articles précédents pourront être diminuées en vertu de décrets rendus après enquête » (art. 9).

Conformément au principe que nous avons posé (n° 1283), les servitudes qui viennent d'être indiquées n'entraînent l'allocation d'aucune indemnité en faveur des propriétaires qui viennent à en être grevés, mais si des constructions, plantations, excavations, couvertures en chaume, amas de matériaux, combustibles ou autres existaient déjà lors de l'établissement du chemin de fer, l'administration ne pourrait les supprimer que *moyennant une juste indemnité* (C. d'Ét., 30 juin 1893).

Pour la suppression des constructions, l'indemnité est fixée par le jury d'expropriation; dans tout autre cas, elle est fixée par le conseil de préfecture. Toutefois, s'il s'agissait édifices menaçant ruine, l'administration pourrait, en vertu de ses droits de police, ordonner la démolition sans indemnité (art. 10).

1573. — *Sanction des obligations imposées aux riverains.* — Les contraventions aux dispositions qui précèdent sont constatées, poursuivies et réprimées comme en matière de grande voirie, Elles sont punies d'une amende de 16 à 300 francs, sans préjudice, s'il y a lieu, des peines portées au Code pénal et au titre III de la loi du 15 juillet 1845. D'où il faut conclure que les pénalités des anciens règlements ne sont pas applicables en cette matière.

Les contrevenants sont, en outre, condamnés à supprimer, dans le délai déterminé par l'arrêté du conseil de préfecture, les excavations, couvertures, meules ou dépôts faits contrairement aux dispositions précédentes. A défaut, par eux, de satisfaire à cette condamnation dans le délai fixé, la suppression aura lieu d'office, et le montant de la dépense sera recouvré contre eux par voie de contrainte, comme en matière de contributions publiques (art. 11).

1574. — V. Police des chemins de fer. — Dans un sens large, la police des chemins de fer comprend toutes les règles édictées par la loi du 15 juillet 1845 et, par suite, celles qui sont relatives aux servitudes légales dont nous venons de parler; mais, dans un sens restreint, cette expression ne comprend que les règles tendant à assurer: 1° la conservation des chemins de fer; 2° la conservation des autres voies de communication rencontrées par les chemins de fer; 3° la liberté de la sécurité de la circulation sur les voies ferrées.

1575. — *Police de conservation.* — Aux termes de l'article 2 de la loi

de 1845, « sont applicables aux chemins de fer les lois et règlements sur la grande voirie, qui ont pour objet d'assurer la conservation des fossés, talus, levées et autres ouvrages d'art dépendant des routes, et d'interdire, sur toute leur étendue, le pacage des bestiaux et les dépôts de terre et autres objets quelconques ».

Cette disposition étend à la conservation des chemins de fer les règles de police relatives à la conservation des routes, et, par conséquent, les anciens édits ou règlements dont nous avons déjà parlé (n° 1545). Il est fait notamment une fréquente application de l'édit du 16 décembre 1759 qui défend de conduire les bestiaux au pâturage et de les laisser répandre sur le bord des grands chemins plantés, soit d'arbres, soit de haies. Des difficultés auraient pu se produire dans le cas où la clôture de la voie est seulement en fil de fer; mais le Conseil d'État n'a pas hésité à admettre que la contravention est encourue toutes les fois que la clôture est conforme au mode prescrit par l'administration, pourvu qu'elle ne soit pas discontinue (C. d'Ét., 13 février 1880).

Les contraventions sont constatées par tous les agents ayant qualité pour verbaliser en matière de contraventions de grande voirie (n° 1547) et, en outre, par les ingénieurs des mines, agents de surveillance et gardes nommés ou agreés par l'administration et assermentés (L. 15 juill. 1845, art. 2 et 23). Les agents de l'État et ceux des concessionnaires peuvent verbaliser sur toute l'étendue de la ligne.

Le droit de poursuite n'appartient qu'à l'administration, en matière de contraventions de grande voirie sur les chemins de fer (C. d'Ét., 28 mars 1890); mais les concessionnaires peuvent être admis à intervenir pour demander la réparation de la dégradation causée au chemin de fer (C. d'Ét., 8 janv. 1886). L'administration peut, d'ailleurs, prendre immédiatement toutes les mesures pour faire cesser le dommage (L. 1845, art. 16).

1576. — *Police de la circulation.* — La loi du 15 juillet 1845 s'est bornée à poser, dans son titre III, quelques principes essentiels en cette matière et à édicter des pénalités. Les prescriptions de détail se trouvent dans l'ordonnance du 15 novembre 1846, modifiée en certains points par le décret du 1er mars 1901; elles concernent les pouvoirs conférés aux préfets, sauf approbation du ministre des travaux publics, pour régler l'entrée, le stationnement et la circulation des voitures dans les gares et stations, les mesures relatives à la sûreté de la circulation sur la voie et les obligations imposées aux voyageurs. Les contraventions sont constatées par les mêmes agents que les contraventions à la police de conservation du chemin de fer. Elles relèvent exclusivement de la compétence des tribunaux judiciaires.

## § 2. — Chemins de fer d'intérêt local

1577. — I. Historique. — Les premiers essais de chemins de fer d'intérêt local ont été faits en 1858 dans le département du Bas-Rhin. A défaut de législation spéciale, on leur appliqua d'abord la législation sur les che-

mins vicinaux et les ressources affectées à la vicinalité. Ces essais ayant réussi, le gouvernement proposa un projet de loi qui est devenu la loi du 12 juillet 1865.

L'exposé des motifs indiquait nettement que le but exclusif des chemins de fer d'intérêt local était de relier les localités secondaires aux lignes principales et de créer une sorte de vicinalité ferrée qui devait fonctionner à côté des réseaux existants sans entrer en rivalité avec eux ; mais les petites compagnies, pour la plupart, ne surent pas rester dans leur rôle ; les unes construisirent avec des subventions insuffisantes ; d'autres, étendant leurs concessions dans plusieurs départements, tentèrent d'établir des réseaux faisant concurrence aux grandes lignes. Les désastres financiers qui résultèrent de ces opérations imposaient le devoir de prendre des mesures pour empêcher le retour de semblables abus ; aussi a-t-il paru nécessaire de réformer entièrement la législation sur les chemins de fer d'intérêt local, c'est ce qui a été fait par la loi du 11 juin 1880, complétée par les règlements d'administration publique des 18 mai 1881 et 20 mars 1882.

1578. — II. Établissement des chemins de fer d'intérêt local. — On peut d'abord se demander quel est le caractère propre des chemins de fer d'intérêt local. La loi de 1865 n'en indiquant aucun, des difficultés s'étaient élevées à ce propos entre les conseils généraux et le pouvoir central. Dans l'exposé des motifs de la loi de 1880, le ministre des travaux publics indique qu'il n'a pas proposé une définition des chemins de fer en question parce qu'il n'est pas possible d'en donner, mais qu'il a entendu couper court aux conflits qui s'étaient produits en faisant classer par la loi du 17 juilet 1879 les chemins à comprendre dans le réseau d'intérêt général. La classification est donc l'œuvre du législateur qui la détermine lors de la déclaration d'utilité publique d'après la nature des intérêts à desservir. Tout ce qui n'est pas compris par la loi dans le réseau d'intérêt général fait nécessairement partie du réseau d'intérêt local, sauf modification par une loi ultérieure.

1579. — *Mesures préparatoires.* — « S'il s'agit de chemins à établir par un département, sur le territoire d'une ou de plusieurs communes, le conseil général arrête, après instruction préalable par le préfet et après enquête, la direction de ces chemins, le mode et les conditions de leur construction, ainsi que les traités et les dispositions nécessaires pour en assurer l'exploitation, en se conformant aux clauses et conditions du cahier des charges type approuvé par le Conseil d'État, sauf les modifications qui seraient apportées par la convention et la loi d'approbation. — Si la ligne doit s'étendre sur plusieurs départements, il y aura lieu à l'application des articles 89 et 90 de la loi du 10 août 1871 (*supra*, n° 836). — S'il s'agit de chemins de fer d'intérêt local à établir par une commune, sur son territoire, les attributions confiées au conseil général par le § 1er du présent article seront exercées par le conseil municipal dans les mêmes conditions et sans qu'il soit besoin de l'approbation du préfet. Les projets de chemins de fer d'intérêt local départementaux ou communaux, ainsi arrêtés, sont soumis à l'examen du conseil général. — L'utilité publique est déclarée, et l'exécution est autorisée par une *loi* » (L. 1880, art. 2).

« L'autorisation obtenue, s'il s'agit d'un chemin de fer concédé par le conseil général, le préfet, après avoir pris l'avis de l'ingénieur en chef du département, soumet les projets d'exécution au conseil général qui statue définitivement. — Néanmoins, dans les deux mois qui suivent la délibération, le ministre des travaux publics, sur la proposition du préfet, peut, après avoir pris l'avis du conseil général des ponts et chaussées, appeler le conseil général du département à délibérer de nouveau sur lesdits projets. — Si la ligne doit s'étendre sur plusieurs départements, et s'il y a désaccord entre les conseils généraux, le ministre statue. — S'il s'agit d'un chemin concédé par un conseil municipal, les attributions exercées par le conseil général, aux termes du § 1er du présent article, appartiennent au conseil municipal, dont la délibération est soumise à l'approbation du préfet. — Si un chemin de fer d'intérêt local doit emprunter le sol d'une voie publique, les projets d'exécution sont précédés de l'enquête prévue par l'article 29 de la présente loi. — Dans ce cas, sont également applicables les articles 34, 35, 36, 37 et 38 ci-après. — Les projets de détail des ouvrages sont approuvés par le préfet sur l'avis de l'ingénieur en chef (art. 3).

1580. *Concessions.* — « L'acte de concession détermine les droits de péage et les prix de transport que le concessionnaire est autorisé à percevoir pendant toute la durée de sa concession » (art. 4).

« Les taxes perçues dans les limites du maximum fixé par le cahier des charges sont homologuées par le ministre des travaux publics, dans le cas où la ligne s'étend sur plusieurs départements, et dans le cas de tarifs communs à plusieurs lignes. Elles sont homologuées par le préfet dans les autres cas » (art.5).

« L'autorité qui fait la concession à toujours le droit : — 1° d'autoriser d'autres voies ferrées à s'embrancher sur des lignes concédées ou à s'y raccorder ; — 2° d'accorder à ces entreprises nouvelles, moyennant le paiement des droits de péage fixés par le cahier des charges, la faculté de faire circuler leurs voitures sur les lignes concédées; — 3° de racheter la concession aux conditions qui seront fixées par le cahier des charges ; — 4° de supprimer ou de modifier une partie du tracé lorsque la nécessité en aura été reconnue après enquête. — Dans ces deux derniers cas, si les droits du concessionnaire ne sont pas réglés par un accord préalable ou par un abitrage établi soit par le cahier des charges, soit par une convention postérieure, l'indemnité qui peut lui être due est liquidée par une commission spéciale formée comme il est dit au § 3 de l'article 11 de la présente loi » (art. 6).

La déchéance ne peut être prononcée par le ministre des travaux publics que sauf recours au Conseil d'État par la voie contentieuse (art. 7, § 5).

« Aucune concession ne pourra faire obstacle à ce qu'il soit accordé des concessions concurrentes, à moins de stipulation contraire dans l'acte de concession » (art. 8).

« Toute cession totale ou partielle de la concession, la fusion des concessions ou des administrations, tout changement de concessionnaire, la substitution de l'exploitation directe à l'exploitation par concession, l'élé-

vation des tarifs au-dessus du maximum fixé, ne pourront avoir lieu qu'en vertu d'un décret délibéré en Conseil d'État, rendu sur l'avis conforme du conseil général, s'il s'agit de lignes concédées par les départements, ou du conseil municipal, s'il s'agit de lignes concédées par les communes. — Les autres modifications pourront être faites par l'autorité qui a consenti la concession : s'il s'agit de lignes concédées par les départements, elles seront faites par le conseil général statuant conformément aux articles 48 et 49 de la loi du 10 août 1871 ; s'il s'agit de lignes concédées par les communes, elles seront faites par le conseil municipal dont la délibération devra être approuvée par le préfet. — En cas de cession, l'inobservation des conditions qui précèdent entraîne la nullité et peut donner lieu à la déchéance » (art. 10).

1581. — *Réunion d'un chemin d'intérêt local au réseau d'intérêt général.* — « A toute époque, une voie ferrée peut être distraite du domaine public départemental ou communal et classée par une loi dans le domaine de l'État. Dans ce cas, l'État est substitué aux droits et obligations du département ou de la commune, à l'égard des entrepreneurs ou concessionnaires, tels que ces droits et obligations résultent des conventions légalement autorisées. En cas d'éviction du concessionnaire, si ses droits ne sont pas réglés par un accord préalable ou par un arbitrage établi, soit par le cahier des charges, soit par une convention postérieure, l'indemnité qui peut lui être due est liquidée par une commission spéciale qui fonctionne dans les conditions réglées par la loi du 29 mai 1845. Cette commission sera instituée par un décret et composée de neuf membres, dont trois désignés par le ministre des travaux publics, trois par le concessionnaire, et trois par l'unanimité des six membres déjà désignés ; faute par ceux-ci de s'entendre dans le mois de la notification à eux faite de leur nomination, le choix de ceux des trois membres qui n'auront pas été désignés à l'unanimité sera fait par le premier président et les présidents réunis de la Cour d'appel de Paris. — En cas de désaccord entre l'État et le département ou la commune, les indemnités ou dédommagements qui peuvent être dus par l'État sont déterminés par un décret délibéré en Conseil d'État » (art. 11).

1582. — *Ressources affectées aux chemins de fer d'intérêt local.* — « Les ressources créées en vertu de la loi du 21 mai 1836 peuvent être appliquées en partie, à la dépense des voies ferrées, par les communes qui ont assuré l'exécution de leur réseau subventionné et l'entretien de tous les chemins classés » (art. 12).

Lors de l'établissement d'un chemin de fer d'intérêt local, l'État peut s'engager, en cas d'insuffisance du produit brut pour couvrir les dépenses de l'exploitation et l'intérêt du capital de premier établissement, tel qu'il a été prévu par l'acte de concession, augmenté, s'il y a lieu, des insuffisances constatées pendant la période assignée à la construction par ledit acte, à subvenir pour partie au paiement de cette insuffisance. La subvention de l'État ne peut être accordée que dans les limites fixées, pour chaque année, par la loi des finances. Elle ne constitue, d'ailleurs, qu'une avance remboursable lorsque le produit brut de la ligne devient suffisant pour couvrir

les dépenses d'exploitation et 6 p. 100 par an du capital de premier établissement (art. 13-15).

« Il ne pourra être émis d'obligations pour une somme supérieure au montant du capital-actions qui sera fixé à moitié au moins de la dépense jugée nécessaire pour complet établissement et la mise en exploitation de la voie ferrée. Le capital-actions devra être effectivement versé sans qu'il puisse être tenu compte des actions libérées ou à libérer autrement qu'en argent » (art. 18, § 1er).

1583. — III. Exploitation et police. — Les règles établies pour les chemins de fer d'intérêt général sont, en principe, applicables aux chemins de fer d'intérêt local. Il en est ainsi notamment des dispositions de la loi du 15 juillet 1845 et de l'ordonnance du 15 novembre 1846. Toutefois, le préfet peut dispenser d'établir des clôtures sur tout ou partie de la voie ferrée et des barrières au croisement des chemins peu fréquentés (art. 20).

« La construction, l'entretien et les réparations des voies ferrées avec leurs dépendances, l'entretien du matériel et le service de l'exploitation sont soumis au contrôle et à la surveillance des préfets sous l'autorité du ministre des travaux publics. Les frais de contrôle sont à la charge des concessionnaires. Ils seront réglés par le cahier des charges ou, à défaut, par le préfet, sur l'avis du conseil général, et approuvés par le ministre des travaux publics » (art. 21).

## § 3. — Tramways

1584. — I. Définition. — L'article 26 de la loi de 1880 donne la définition des tramways : Ce sont des *voies ferrées à traction de chevaux* ou de *moteurs mécaniques* établies sur les *voies dépendant du domaine public de l'État, des départements ou des communes.* Ainsi, ce qui fait le caractère propre des tramways, c'est que la circulation du matériel a lieu, non sur des voies spéciales, comme pour les chemins de fer, mais sur des voies publiques affectées à la circulation ordinaire. Toutefois, les déviations accessoires construites en dehors du sol des routes et chemins et classées comme annexes sont soumises aux mêmes règles.

1585. — II. Établissement. — « La concession est accordée par l'État lorsque la ligne doit être établie, en tout ou en partie, sur une voie dépendant du domaine public de l'État. — Cette concession peut être faite aux villes ou aux départements intéressés avec faculté de rétrocession. La concession est accordée par le conseil général, au nom du département, lorsque la voie ferrée, sans emprunter une route nationale, doit être établie, en tout ou en partie, soit sur une route départementale, soit sur un chemin de grande communication ou d'intérêt commun, ou doit s'étendre sur le territoire de plusieurs communes. — Si la ligne doit s'étendre sur plusieurs départements, il y aura lieu à l'application des articles 89 et 90 de la loi du 10 août 1871. — La concession est accordée par le conseil municipal, lorsque la voie ferrée est établie entièrement sur le territoire de la commune et sur un chemin vicinal ordinaire ou sur un chemin rural » (art. 27).

« Le département peut accorder la concession à l'État ou à une commune avec faculté de rétrocession; une commune peut agir de même à l'égard de l'État ou du département » (art. 28).

« Aucune concession ne peut être faite qu'après une enquête dans les formes déterminées par un règlement d'administration publique et dans laquelle les conseils généraux des départements et les conseils municipaux des communes dont la voie doit traverser le territoire seront entendus, lorsqu'il ne leur appartiendra pas de statuer sur la concession. — L'utilité publique est déclarée et l'exécution est autorisée par *décret délibéré en Conseil d'Etat*, sur le rapport du ministre des travaux publics, après avis du ministre de l'intérieur » (art. 29).

Des subventions annuelles peuvent être fournies par l'État pour les tramways desservis par des locomotives et destinés au transport des marchandises en même temps qu'au transport des personnes (art. 39).

1586. — III. Exploitation et police. — Il existe un service destiné à contrôler l'exploitation et placé sous l'autorité du préfet, comme pour les chemins de fer d'intérêt local.

Les taxes perçues dans les limites du maximum fixé par l'acte de concession sont homologuées par le ministre des travaux publics, dans le cas où la concession est faite par l'État, et par le préfet dans les autres cas. A l'expiration de la concession, l'administration, peut exiger que les voies publiques soient remises en bon état de viabilité aux frais du concessionnaire (art. 34-35).

La loi du 15 juillet 1845, sur la police des chemins de fer, est applicable aux tramways à l'exception des articles 4 à 10 concernant les servitudes spéciales aux chemins de fer (art. 37).

## SECTION III. — Les rues de Paris.

1587. — Historique. — L'origine du régime particulier auquel se trouve soumise la voirie de Paris remonte à d'anciens règlements et surtout à la déclaration royale du 10 avril 1783 qui avait appliqué aux rues de la capitale les règles établies par l'arrêt du Conseil du 27 février 1765 concernant les routes entretenues par le roi. Ce régime fut maintenu par la loi des 19-22 juillet 1791. Les rues de Paris continuèrent à être entretenues aux frais du Trésor public.

En 1826, la Chambre des députés obtint que la ville de Paris contribuât dans la dépense pour les rues qui peuvent être considérées comme des voies simplement municipales. A partir de 1849, l'État laissa à la Ville le soin de pourvoir à l'entretien de toutes les voies et se borna à verser une contribution en argent. On aurait pu se demander alors si les rues de Paris ne rentraient pas sous le droit commun. La question fut tranchée par le décret-loi du 26 mars 1852 qui porte (art. 1er): « Les rues de Paris continueront d'être soumises au régime de la grande voirie. »

§ 1er. — FORMATION, ÉLARGISSEMENT ET REDRESSEMENT DES RUES DE PARIS

1588. — I. RÈGLES EMPRUNTÉES A LA GRANDE VOIRIE. — Du principe que rues de Paris sont soumises au régime de la grande voirie, résultent onséquences suivantes:

'9. — *Ouverture des rues.* — Lorsqu'il y a lieu d'ouvrir une rue 'e, cette opération est considérée comme rentrant dans la catégorie 'ux prévus par l'article 1er, § 2, de la loi du 27 juillet 1870. L'utilité est déclarée par décret en Conseil d'État, après une enquête ıans les formes tracées par l'ordonnance du 23 août 1835 (*supra*, n° 1289).

1590. — *Plans d'alignement.* — Ces plans sont, après enquête, soumis à l'avis du conseil municipal, examinés par le conseil général des ponts et chaussés, et approuvés par décret en Conseil d'État. Relativement aux effets qu'ils produisent nous nous bornerons à renvoyer à ce qui a été dit ci-dessus (nos 1512 et suiv.).

Ajoutons seulement que si un décret a déclaré d'utilité publique l'ouverture d'une rue et fixé les alignements de cette voie, le riverain n'est pas fondé à exiger de l'administration la délivrance d'un alignement conforme audit décret tant que la ville n'a pas exécuté les travaux d'ouverture autorisés par ce décret. Mais comme le riverain ne peut pas être privé du droit de reconstruire son immeuble, l'alignement doit lui être donné suivant les plans d'alignement existants, ou à défaut de plan d'alignement suivant les limites actuelles de la voie publique (C. d'Ét., 22 mars 1895).

1591. —*Classement.* — Certaines voies établies par des particuliers sur leur terrain ne sont pas classées et ne font pas partie du domaine public. Ces voies ne peuvent être ouvertes à la circulation qu'avec l'autorisation de l'administration (Décl. 10 avril 1783). Qu'elles soient ou non fréquentées par le public, elles sont exonérées de d'alignement (Cass., 28 fév. 1891). Elles conservent le caractère de *voies privées* jusqu'au jour où, sur la demande des propriétaires, elles auront été *classées* comme *voies publiques*. Le classement a lieu, après enquête et délibération du conseil municipal, en vertu d'un décret en Conseil d'État.

Pour les rues ouvertes par l'administration, le classement résulte, en général, des actes qui en ont autorisé l'ouverture.

1592. — *Contraventions.* — Tous les faits constituant des contraventions de grande voirie lorsqu'ils sont commis sur les routes ont, en général, le même caractère lorsqu'ils sont commis sur les rues de Paris et rentrent dans la compétence du conseil de préfecture. Toutefois, en ce qui concerne les saillies sur la voie publique, il faut faire une distinction, ainsi que nous le verrons plus loin (n° 1600).

1593. — II. RÈGLES RÉSULTANT DU DÉCRET-LOI DU 26 MARS 1852. — D'après le droit commun, le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique ne s'applique qu'aux propriétés comprises entre les deux alignements de la voie projetée. L'article 50 de la loi du 3 mai 1841 autorise bien le propriétaire qui subit une expropriation partielle à exiger, sous

certaines conditions, l'emprise totale de son immeuble; mais c'est une faculté dont il est libre de ne pas user. D'un autre côté, l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807 dispose que, lorsque, par l'alignement arrêté, un propriétaire reçoit la faculté de s'avancer sur la voie publique, l'administration peut le déposséder de la totalité de son immeuble, s'il refuse d'acquérir la portion de terrain délaissée; mais cette loi n'est applicable qu'en matière d'alignement.

Cette législation était un obstacle à l'exécution des travaux d'embellissement ou de salubrité dans les villes. Il a été remédié à cette situation par le décret-loi du 26 mars 1852 relatif aux rues de Paris. Ce décret consacre, au *profit de l'administration* les trois facultés suivantes:

1594. — 1° *Faculté d'acquérir la totalité des immeubles atteints par l'expropriation.* — « Dans tout projet d'expropriation pour l'élargissement, le redressement ou la formation des rues de Paris, l'administration aura la faculté de comprendre la totalité des immeubles atteints, lorsqu'elle jugera que les parties restantes ne sont pas d'une étendue ou d'une forme qui permette d'y élever des constructions salubres » (D. 1852, art. 2, § 1er).

Ainsi, le propriétaire n'est plus seul investi du droit de requérir l'acquisition totale; ce droit peut être exercé d'office par l'administration, sous la seule condition de s'en servir dans un intérêt de voirie et de salubrité.

Il appartient au juge du fait de décider souverainement s'il a été procédé ou non en vertu du décret de 1852 ou de l'article 59 de la loi de 1841 (Cass., 19 mars 1872).

1595. — 2° *Faculté de comprendre des immeubles en dehors des alignements.* — L'administration « pourra pareillement comprendre, dans l'expropriation, des immeubles en dehors de l'alignement, lorsque leur acquisition sera nécessaire pour la suppression d'anciennes voies publiques jugées inutiles » (art. 2, § 2).

Notons que l'administration ne peut user de ce droit, ainsi que du précédent, qu'à l'occasion d'un projet d'expropriation pour l'élargissement, le redressement, la formation ou pour la suppression des rues, et qu'un décret déclaratif d'utilité publique autorisant l'occupation d'un terrain après l'exécution des travaux d'ouverture d'une rue serait susceptible d'être attaqué par la voie du recours pour excès de pouvoirs (C. d'Ét., 11 janv. 1888).

1596. — 3° *Faculté de réunir les terrains acquis aux propriétés contiguës.* — « Les parcelles de terrains acquises en dehors des alignements, et non susceptibles de recevoir des constructions salubres, seront réunies aux propriétés contiguës, soit à l'amiable, soit par l'expropriation de ces propriétés, conformément à l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807. — La fixation du prix de ces terrains sera faite suivant les mêmes formes et devant la même juridiction que celle des expropriations ordinaires » (D. 1852, art. 2, §§ 3 et 4).

1597. — *Formalités à remplir par l'administration.* — Elles sont indiquées dans le règlement d'administration publique du 27 décembre 1858 modifié par celui du 14 juin 1876.

Lorsqu'il paraît nécessaire de comprendre dans l'expropriation des parties d'immeubles en dehors des alignements, ces parcelles sont désignées dans le plan soumis à l'enquête prescrite par le titre 1er de la loi du 31 mai 1841 et mention en est faite dans l'avertissement publié en vertu de l'ordonnance du 23 août 1835. Il est statué sur l'autorisation d'acquérir ces parcelles par le décret déclaratif d'utilité publique de l'opération de voirie projetée.

Si, postérieurement à ce décret, l'administration reconnaît la nécessité d'acquérir des parties d'immeubles en dehors des alignements, ces parcelles sont indiquées sur le plan soumis à l'enquête prescrite par le titre II de la loi du 3 mai 1841. Il en est fait mention dans l'avertissement donné conformément à l'article 6 de ladite loi, et l'expropriation n'en peut être autorisée que par décret en Conseil d'État.

Lorsqu'il s'agit de réunir des terrains acquis à des parcelles contiguës, le propriétaire de ces parcelles est mis en demeure, par acte extrajudiciaire, de déclarer dans la huitaine, s'il entend profiter de la faculté de s'avancer sur la voie publique en acquérant les parcelles riveraines. En cas de refus ou de silence, il est procédé à l'expropriation dans les formes légales.

## § 2. — Charges des riverains

1598. — I. Charges relatives aux constructions. — Ces charges concernent l'alignement et les permissions de voirie, les saillies sur la voie publique, les édifices menaçant ruine, l'écoulement des eaux et autres matières la hauteur des maisons, le nettoyage des façades.

1599. — *Alignement et permissions de voirie.* — Toutes les règles que nous avons exposées ci-dessus (nos 1510 à 1535) au sujet de l'alignement, des autorisations de bâtir, de saillies sur la voie publique et des édifices menaçant ruine, s'appliquent aux rues et places de Paris; mais il existe, en outre, des règles spéciales que nous devons faire connaître :

L'étude de tout plan d'alignement de rue doit nécessairement comprendre le nivellement; celui-ci est soumis à toutes les formalités qui régissent l'alignement. Tout constructeur de maisons, avant de se mettre à l'œuvre, doit demander l'alignement et le nivellement de la voie publique au-devant de son terrain et s'y conformer (D. 26 mars 1852, art. 3).

Il doit pareillement adresser à l'administration un plan et des coupes cotés des constructions qu'il projette, et se soumettre aux prescriptions qui lui seront faites dans l'intérêt de la *sûreté publique* et de la *salubrité*. Vingt jours après le dépôt de ces plans et coupes au secrétariat de la préfecture de la Seine, le constructeur peut commencer les travaux d'après son plan, s'il ne lui a été notifié aucune injonction. Une coupe géologique des fouilles pour fondation de bâtiments doit être dressée par tout architecte constructeur, et remise à la préfecture de la Seine (art. 4).

Les dispositions de ce dernier article, à la différence de celles du précédent, étant édictées exclusivement dans un but de sûreté publique et de

salubrité, il en résulte que leur violation ne constitue pas une contravention de grande voirie de la compétence du conseil de préfecture (C. d'Ét., 22 juin 1888).

1600. — *Saillies.* — A Paris, la réglementation des saillies est contenue dans un décret du 22 juillet 1882. Toutes les saillies sont autorisées par le préfet de la Seine ; mais les saillies fixes sont dites de grande voirie et les contraventions déférées au conseil de préfecture, tandis que les saillies mobiles sont dites de petite voirie et relèvent de la compétence du tribunal de simple police (D. 27 oct. 1808).

1601. — *Droits de voirie.* — Les alignements, autorisations de bâtir et autres permissions de voirie ne sont accordés que moyennant le paiement de certains droits appelés *droits de voirie*, perçus par la caisse municipale. A raison du régime exceptionnel auquel sont soumises les rues de Paris, les tarifs des droits de voirie, délibérés par le conseil municipal, sont approuvés par décret en Conseil d'État. De plus, aux termes du décret du 27 octobre 1808 (art. 6), « le receveur de la ville en poursuit le recouvrement dans les formes usitées en matière de contributions directes ». Par suite, les difficultés relatives au recouvrement de ces droits sont de la compétence du conseil de préfecture. Le tarif, fixé d'abord par le décret du 27 octobre 1808, a été modifié par celui du 28 juillet 1874.

1602. *Égouts.* — La ville de Paris est pourvue d'un réseau d'égouts publics dans lesquels se déversent les eaux pluviales et ménagères provenant tant de la voie publique que des habitations. Le décret du 26 mars 1852 (art. 6) impose aux propriétaires l'obligation de disposer les maisons de manière à conduire les eaux qui en proviennent aux égouts publics au moyen de galeries souterraines. En outre, une loi du 10 juillet 1894 oblige les propriétaires situés dans les rues pourvues d'un égout public d'écouler souterrainement et directement à l'égout les matières des cabinets d'aisance de ces immeubles.

1603. — *Hauteur des maisons.* — La déclaration du 10 avril 1783 et les lettres patentes du 25 avril 1784 avaient fixé la hauteur des maisons de Paris d'après la largeur des rues ; mais l'application des dispositions de ces deux actes donnait lieu à de nombreuses difficultés et il était nécessaire d'établir un règlement nouveau. Le décret du 26 mars 1852 avait annoncé ce règlement qui a été fait par le décret du 27 juillet 1856 dont les dispositions ont été d'abord modifiées par le décret du 18 juin 1872, puis par un autre décret du 23 juillet 1884, lequel détermine, non seulement la hauteur des maisons, mais encore la surface minima des cours intérieures.

1604. — *Nettoyage des façades.* — « Les façades des maisons seront constamment tenues en bon état de propreté. Elles seront grattées, repeintes ou badigeonnées au moins une fois tous les dix ans, sur l'injonction qui sera faite au propriétaire par l'autorité municipale. Les contraventions seront punies d'une amende qui ne pourra excéder 100 francs » (D. 1852, art. 5). — Malgré les mots « au moins » employés par cet article, le Conseil d'État décide que le nettoyage des façades ne peut être obligatoire qu'une fois tous les dix ans (C. d'État., 31 déc. 1869).

Les prescriptions relatives à la hauteur des maisons intéressent dans

une certaine mesure la voie publique, les contraventions ressortissent au conseil de préfecture. Les règles prescrivant le nettoyage des façades n'intéressent que la salubrité ; les contraventions relèvent du tribunal de simple police.

1604 *bis*. — *Numérotage des maisons*. — Le décret du 15 pluviôse an XIII (4 février 1805) met à la charge de la ville de Paris le premier établissement du numérotage des maisons et à la charge des propriétaires l'entretien de ce numérotage (art. 9 et 11). Ces dispositions ont été rendues applicables, par l'ordonnance du 23 avril 1823, à toutes les villes ou communes où la même opération serait jugée nécessaire.

Quant à l'inscription du nom des rues, elle fait partie des frais généraux de voirie qui sont à la charge des communes (L. 11 frim. an VII, art. 4). Toutefois les propriétaires des maisons formant l'encoignure des rues doivent disposer leurs constructions de manière à permettre d'y placer l'inscription indicative du nom de la rue dans les conditions déterminées par les règlements; mais le refus du propriétaire de se soumettre à cette obligation ne constitue pas une contravention de grande voirie (C. d'Ét., 29 juin 1850).

1605. — II. Charges relatives a la voie publique. — Ces charges concernent le pavage et le nettoiement des rues.

1606. — *Pavage*. — D'anciens règlements sur le pavé de Paris, et notamment l'arrêt du Conseil du 30 décembre 1785 (art. 24), ont imposé aux propriétaires de maisons ou terrains bordant les rues, l'obligation de pourvoir, *chacun en droit soi*, au premier établissement du pavage. Ces règlements sont maintenus par la loi des 19-22 juillet 1791. Mais, l'exécution des travaux de pavage par les propriétaires entraînant des inconvénients, la loi du 25 juin 1841 a autorisé l'administration à faire exécuter elle-même les travaux, sauf recouvrement sur les propriétaires intéressés d'une taxe en argent.

L'*entretien* du pavé est à la charge de la ville qui reçoit de l'État une contribution fixée, chaque année, par la loi de finances.

En ce qui concerne les *trottoirs*, la loi du 7 juin 1845 dispose que dans les rues et places dont les plans d'alignement ont été régulièrement arrêtés et où, sur la demande des conseils municipaux, l'*établissement* de *trottoirs a été reconnu d'utilité publique*, la dépense de construction sera répartie entre les communes et les propriétaires riverains, sans que la portion à la charge de la commune puisse être inférieure à la moitié de la dépense totale, à moins qu'il ne résulte d'usages que cette dépense doit être mise à la charge des riverains, soit en totalité, soit dans une proportion supérieure à la moitié de la dépense.

Cette disposition s'applique à toutes les communes; mais la ville de Paris n'en a fait usage qu'à partir de 1878. Pendant longtemps elle s'était bornée à encourager la construction des trottoirs au moyen de primes du tiers de la dépense pour les trottoirs en granit et du sixième pour les trottoirs en bitume. Pour triompher de la résistance de certains propriétaires, elle a dû invoquer les dispositions de la loi de 1845.

L'*empierrement* n'étant prévu par aucun des textes que nous venons de

citer, des difficultés s'élevaient au sujet du recouvrement de la dépense sur les propriétaires. Le décret du 26 mars 1852 les a fait disparaître en disposant que « les propriétaires riverains des voies publiques empierrées supporteront les frais de premier établissement des travaux, d'après les règles qui existent à l'égard des propriétaires riverains des rues pavées » (art. 8).

Toutefois les frais de pavage, d'empierrement ou d'établissement de trottoirs mis par les usages à la charge des riverains doivent être calculés seulement d'après la largeur des voies publiques, fixée suivant les besoins de la circulation et non d'après la largeur qui leur est donnée dans un but d'embellissement ou pour leur attribuer le caractère de promenades (C. d'Ét., 15 nov. 1889).

1607. — *Nettoiement des rues.* — D'anciens usages mettent aussi à la charge des riverains des rues de Paris le balayage au droit de leurs immeubles. Mais l'exécution de ce travail par les particuliers était très imparfaite et présentait de nombreux inconvénients. Une loi du 26 mars 1873 a converti cette charge en une « taxe municipale obligatoire, payable en numéraire, suivant un tarif délibéré en conseil mnnicipal après enquête et approuvé par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, tarif qui devra être revisé tous les cinq ans. Il n'est pas tenu compte, dans l'établissement de la taxe, de la valeur des propriétés, mais seulement des nécessités de la circulation. La taxe totale ne peut, d'ailleurs, dépasser les dépenses occasionnées à la ville de Paris par le balayage de la superficie mise à la charge des habitants. Le recouvrement de cette taxe a lieu comme en matière de contributions directes ».

La jurisprudence reconnaît à l'administration le droit de mettre à la charge des propriétaires l'acquisition et l'entretien de récipients destinés à contenir les résidus de ménage des locataires et habitants, ainsi que les conditions auxquelles doivent satisfaire ces récipients pour assurer leur prompt déversement dans les voitures chargées de l'enlèvement (C. d'Ét., 28 mars 1885).

---

## CHAPITRE IV

### LA PETITE VOIRIE

1608. — Division. — La petite voirie comprend la voirie urbaine (à l'exception des rues de Paris), la voirie vicinale et la voirie rurale. Chacune de ces dépendances de la petite voirie fera l'objet d'une section distincte.

## SECTION PREMIÈRE. — **Voirie urbaine.**

1609. — Définition. — La voirie urbaine embrasse non seulement les rues et places des villes, mais encore celles des agglomérations de minime importance. Elle peut être définie : l'ensemble des voies publiques destinées à mettre en communication l'intérieur des villes, bourgs et villages. Ainsi restent en dehors de la voirie urbaine les jardins publics et les squares qui, bien que destinés à l'usage du public et faisant partie du domaine public communal, n'ont pas pour objet la circulation publique.

### § 1er. — Formation et suppression des rues

1610. — I. Formation des rues. — Le conseil municipal délibère sur le classement, le redressement, le prolongement, l'élargissement des rues et places publiques (L. 5 avril 1884, art. 68-7°). La délibération est approuvée par le préfet. La décision qui prononce le classement d'une rue à ouvrir ou la modification d'une rue existante doit être précédée d'une enquête dans les formes déterminées par l'ordonnance du 23 août 1835 (n° 1289). De plus, lorsqu'il s'agit d'ouverture, de redressement ou de prolongement des rues et places, et que les terrains à occuper n'ont pu être acquis à l'amiable, il y a lieu de provoquer une déclaration d'utilité publique et de procéder aux formalités de l'expropriation. En ce qui concerne l'élargissement, *lorsque les immeubles ne sont pas atteints dans une profondeur considérable*, les plans d'alignement homologués par le préfet tiennent lieu de déclaration d'utilité publique, soit que l'administration municipale veuille attendre que les constructions soient démolies volontairement ou pour cause de vétusté, soit qu'elle préfère acquérir immédiatement, par voie d'expropriation, les parties retranchables de ces immeubles.

Le classement des rues et places peut résulter, non seulement d'un acte formel de l'autorité compétente, mais encore d'un usage suffisamment prolongé (Cass., 13 juill. 1861 ; C. d'Et., 29 juill. 1898).

1611. — II. Application du décret du 26 mars 1852. — Ce décret porte (art. 9) que les dispositions qu'il contient « pourront être appliquées à toutes les villes qui en feront la demande par décrets spéciaux rendus dans la forme des règlements d'administration publique ». Mais, dans les villes où il est rendu applicable, l'assimilation avec les rues de Paris est loin d'être complète ; en effet, les rues des villes dont il s'agit ne sont pas soumises au régime de la grande voirie. Les dispositions qui s'appliquent aux villes autres que Paris concernent : 1° l'extension du droit d'expropriation (n°s 1594 à 1597 ; 2° les obligations imposées aux constructeurs (n°1599) ; 3° la propreté des façades (n° 1604). Quant à l'obligation pour les propriétaires riverains des voies publiques de demander, avant de construire, l'indication des cotes de nivellement, elle a été

étendue à toutes les communes par la loi du 5 avril 1884 (art. 68 et 136).

1612. — III. Suppression des rues. — Le déclassement et la suppression des rues et places publiques ont lieu en vertu d'une délibération du conseil municipal approuvée par le préfet (L. 5 avril 1884, art. 68-7°). Les propriétaires et riverains, privés par cette suppression des droits d'accès et de vue dont ils jouissaient auparavant, ont droit à une indemnité. Peuvent-ils exercer un droit de préemption comme dans le cas où une route ou un chemin vient à être supprimé ? L'article 53 de la loi du 16 septembre 1807 ouvre à leur profit un droit de cette nature sur les terrains qui sont retranchés d'une rue ou d'une place, d'après un plan d'alignement régulièrement approuvé ; mais la loi du 24 mai 1842 et celle du 21 mai 1836 étant spéciales, la première aux routes nationales, la seconde aux chemins vicinaux, on pourrait soutenir que les riverains des rues supprimées ne peuvent exercer aucun droit de préemption sur le sol de ces anciennes voies publiques. Toutefois, le Conseil d'État a émis l'avis que l'administration municipale doit, dans ce cas, donner aux riverains toutes facilités pour acquérir à l'amiable le sol des rues supprimées (Av. C. d'État, 1er mars 1835).

## § 2. — Charges des riverains et police de la voirie urbaine

1613. — I. Charges des riverains. — Ces charges étant à peu près les mêmes que celles qui ont été déja signalées à propos de la voirie de Paris, nous n'aurons pas à entrer dans de longs développements.

1614. — *Permissions de voirie.* — Tout particulier voulant entreprendre des travaux de construction ou de réparation sur la partie de sa propriété bordant la voie publique est tenu de demander l'alignement individuel et l'autorisation de bâtir.

La demande est présentée au maire qui statue en dehors du conseil municipal et sans approbation. Toutefois, le maire n'est plus compétent s'il s'agit de traverses de routes ou de chemins vicinaux des deux premières classes ; il n'est appelé qu'à émettre un avis (n° 1521).

La délivrance des alignements et des permissions de bâtir ou de réparer ainsi que les autres permissions de voirie peuvent donner lieu au profit de la commune à la perception de *droits de voirie* dont les tarifs sont délibérés par le conseil municipal et approuvés par le préfet (L. 5 avril 1884, art. 68). Ces droits sont perçus sans distinction entre les voies publiques qui sont traverses des routes et les simples rues.

1615. — *Pavage.* — La loi du 11 frimaire an VII met au nombre des dépenses des communes l'entretien du pavé des rues pour les parties qui ne sont pas grandes routes. Mais un avis du Conseil d'État du 25 mars 1807 a interprété cette loi en ce sens que les usages anciens doivent continuer à être observés dans chaque localité, et que, par suite, dans les villes où les revenus ordinaires ne suffisent pas à l'établissement ou à l'entretien du pavé, la dépense peut en être autorisée à la charge des propriétaires

comme avant la loi du 11 frimaire an VII. Les frais de pavage peuvent être mis à la charge des propriétaires riverains, à la double condition qu'il existe un usage conforme et qu'il y ait insuffisance des revenus ordinaires de la commune. Nous avons vu que la loi du 25 juin 1841 a autorisé les communes à convertir l'obligation du pavage en une taxe en numéraire recouvrable comme les contributions directes.

1616. — *Trottoirs.* — Lorsque l'établissement de trottoirs a été reconnu d'utilité publique, aux termes de la loi du 7 juin 1845, la dépense de construction est répartie, entre les communes et les propriétaires riverains, dans la proportion de la moitié de la dépense totale, à moins qu'il ne soit établi par les usages que la dépense doit être en totalité ou pour plus de moitié à la charge des riverains. Mais, en l'absence d'usages contraires, les articles 1 et 2 de la loi du 7 juin 1845 n'autorisent à répartir entre les communes et les propriétaires riverains les dépenses de construction des trottoirs que dans le cas de *premier établissement* (C. d'Ét, 18 janv. 1890).

1617. — *Nettoiement des rues.* — Le balayage des rues est une charge de la propriété des maisons devant lesquelles il doit s'opérer, lorsqu'il existe à cet égard d'anciens usages ou que l'obligation en a été imposée aux riverains par un arrêté municipal (Av. C. d'Ét., 28 juill. 1885). Le propriétaire est tenu de le faire exécuter alors même que la maison est inhabitée. Beaucoup de villes font procéder elles-mêmes au balayage au lieu et place des propriétaires moyennant un abonnement dont le chiffre est fixé par délibération du conseil municipal et arrêté par le préfet. La loi du 26 mars 1873 (n° 1607) peut être rendue applicable par décret en Conseil d'État à toutes les communes qui en font la demande (L. 5 avril 1884, art. 133-13°).

1618. — *Hauteur des maisons.* — Les maires ont le droit de fixer la hauteur des maisons, en vertu des attributions de police que leur confère la loi du 5 avril 1884 (art. 97), relativement à la *salubrité* des rues. Les arrêtés pris à cet effet par les maires sont adressés, par l'intermédiaire du sous-préfet, au préfet qui peut les annuler ou en suspendre l'exécution (art. 95).

1619. — II. Police de la voirie urbaine. — Les infractions aux lois et règlements concernant la voirie urbaine constituent des *contraventions de petite voirie* et rentrent, par suite, dans la compétence du tribunal de simple police sans distinguer si elles intéressent la conservation des voies publiques ou la commodité et la sécurité de la circulation (L. 16-24 août 1790, tit. XI; L. 19-22 juill. 1791, art. 29; C. pén., art. 471, n° 5). Il n'existe aucun texte qui attribue aux tribunaux administratifs la répression des usurpations commises sur le sol des rues autres que celles de Paris. C'est là une exception notable au principe qui institue la juridiction administrative gardienne de l'intégrité du domaine public.

La police de la voirie urbaine est confiée au maire; mais, dans les rues qui sont le prolongement des routes ou des chemins vicinaux des deux premières classes, elle ne s'exerce qu'en ce qui touche à la circulation sur lesdites voies (L. 5 avril 1884, art. 98, § 1er).

## SECTION II. — Voirie vicinale.

### § 1er. — Notions préliminaires

1620. — I. Historique. — Les chemins vicinaux sont des voies publiques destinées à mettre en communication soit plusieurs communes entre elles, soit les diverses localités d'une même commune.

L'ancien régime n'avait édicté que peu de mesures concernant les chemins vicinaux. La Constituante avait déclaré que « l'un des premiers objets de la surveillance des administrations est l'entretien et la construction des chemins » (Instr. des 12-20 août 1790). Mais la première loi contenant un ensemble de mesures est celle du 28 juillet 1824. Cette loi mettait les dépenses des chemins vicinaux exclusivement à la charge des communes ; elle ne produisit pas les résultats qu'on avait attendus. Elle a été remplacée par celle du 21 mai 1836 qui a imprimé un caractère obligatoire aux dépenses de la vicinalité et fait intervenir les départements dans le paiement de ces dépenses. C'est encore la loi fondamentale sur la matière. A partir de 1848, de nouvelles lois sont intervenues pour faire concourir l'État, au moyen de subventions et d'avances, à l'achèvement du réseau vicinal.

1621. — II. Règlements préfectoraux. — La législation vicinale se complète, pour chaque département, par des règlements préfectoraux rendus en exécution de l'article 21 de la loi de 1836. Cet article charge chaque préfet de faire, pour l'exécution de la loi, un règlement qui doit être communiqué au conseil général et transmis, avec ses observations, au ministre de l'intérieur pour être approuvé. Ce règlement fixe le maximum de la largeur des chemins vicinaux, etc. ; il statue sur tout ce qui est relatif à la comptabilité, aux adjudications, aux alignements, aux autorisations de construire, à l'écoulement des eaux, aux plantations, à l'élagage, aux fossés, à leur curage et à tous les autres détails de surveillance et de conservation.

En principe, c'est au chef de l'État qu'il appartient de faire des règlements pour l'exécution des lois. Le législateur a cru devoir confier ici cette mission aux préfets, parce que la réglementation vicinale exige des règles de détail susceptibles de varier suivant les localités et les circonstances. Mais, pour assurer l'uniformité de ces règlements, un modèle préparé par le ministère de l'intérieur a été adressé à tous les préfets et soumis aux conseils généraux. Il est devenu, depuis 1872, le *Règlement général sur le service des chemins vicinaux*, pris par le préfet dans chaque département.

1622. — III. Division des chemins vicinaux. — La loi de 1836 ne distinguait que deux catégories de chemins vicinaux ; ceux de grande et ceux de petite communication. Cependant elle prévoyait (art. 6) que des chemins pouvaient intéresser plusieurs communes, et c'est alors le préfet qui, sur l'avis des conseils municipaux, avait à désigner les communes qui

concourraient à leur construction. Les lois postérieures ont nominativement distingué trois catégories de chemins vicinaux : 1° les chemins de *grande communication ;* 2° les chemins d'*intérêt commun ;* 3° les chemins *ordinaires*.

Les chemins de la première catégorie relient généralement plusieurs cantons ; ceux de la seconde desservent un certain nombre de communes. Les deux catégories présentent tout à la fois un intérêt départemental et un intérêt communal. Enfin, les chemins de la troisième catégorie relient une commune à une autre ou diverses localités d'une même commune ; ils sont d'intérêt purement communal.

Quelle que soit la catégorie à laquelle ils appartiennent, les chemins vicinaux font partie du domaine public communal, et, comme tels, sont imprescriptibles (L. 1836, art. 10).

La loi de 1836 avait gardé le silence sur le point de savoir si les rues formant le prolongement des chemins vicinaux font partie de la voirie urbaine ou de la voirie vicinale. L'intérêt de la question consiste en ce que les chemins vicinaux sont dotés de ressources spéciales auxquelles ne participent pas les rues ordinaires. Dans un avis du 25 janvier 1837, le Conseil d'État avait considéré les chemins de grande communication comme faisant partie de la voirie vicinale; dans un second avis du 27 février 1856, il s'était prononcé en sens contraire à propos des chemins d'intérêt commun. C'est pour faire cesser cette divergence que la loi du 8 juin 1864 (art. 1er) dispose : « Toute rue qui est reconnue, dans les formes légales, être le prolongement d'un chemin vicinal, en fait partie intégrante et est soumise aux mêmes lois et règlements ».

1623. — IV. Administration. — En dehors des attributions conférées au conseil général par la loi du 10 août 1871, sur les chemins de grande communication et d'intérêt commun, ces chemins restent « placés sous l'autorité du préfet » (L. 1836, art. 9).

Bien que les chemins dont il s'agit fassent partie du domaine communal, c'est le préfet qui ordonne les travaux et qui représente seul les communes dans toutes les actions auxquelles ils peuvent donner lieu. Au sujet de la représentation légale, il y a eu un peu d'hésitation en ce qui concerne les chemins d'intérêt commun. La solution ne pouvait guère être douteuse dans le cas où l'intérêt collectif de plusieurs communes est en jeu; mais le Conseil d'État n'a pas cru devoir admettre de distinction et, dans sa dernière jurisprudence, il décide que le préfet représente légalement les communes, même lorsque l'action n'intéresse qu'une seule commune (C. d'Ét., 12 nov. 1897). Quant aux chemins vicinaux ordinaires, ils restent placées sous l'autorité du maire qui représente la commune dans tous les actes qui les intéressent.

L'article 11 de la loi de 1836 a institué sous le nom d'agents-voyers des fonctionnaires nommés par le préfet et dont le traitement, fixé par le conseil général, est payé sur les fonds des travaux. Il y a dans chaque département, un agent-voyer en chef, des agents-voyers d'arrondissement et des agents-voyers cantonaux.

## § 2. — Classement et déclassement

1624. — I. Classement. — On appelle ainsi diverses opérations que la loi désigne sous des dénominations différentes et qui ont toutes pour objet de déterminer l'assiette du chemin et la catégorie à laquelle il devra appartenir.

Lorsqu'il s'agit d'un chemin ancien, il y a d'abord lieu d'en opérer la *reconnaissance*, c'est-à-dire de rechercher s'il est livré à l'usage public et quelles en sont les limites (L. 9 vent. an XIII, art. 6). Cette reconnaissance peut être suivie d'une décision portant *déclaration de vicinalité* et *fixation de la largeur*. S'il s'agit d'un chemin nouveau, en tout ou en partie, il est pris des décisions prescrivant *l'ouverture* ou le *redressement*.

Le *conseil général* statue définitivement sur le classement et la direction des chemins de grande communication et d'intérêt commun; il désigne les communes qui doivent concourir à la construction et à l'entretien de ces chemins et fixe le contingent annuel de chaque commune; il opère la reconnaissance, détermine la largeur et prescrit l'ouverture desdits chemins; le tout sur l'avis des conseils municipaux et des conseils d'arrondissement (L. 10 août 1871, art. 44 et 46-7).

La *commission départementale* prononce, sur l'avis des conseils municipaux, la déclaration de vicinalité, le classement, l'ouverture et le redressement des chemins vicinaux ordinaires, la fixation de la largeur et des limites des dites chemins (*Ib*. art. 86).

1625. — II. Effets du classement. — Les articles précités de la loi de 1871 portent que les délibérations prises par le conseil général et par la commission départementale produisent les effets spécifiés aux articles 15 et 16 de la loi du 21 mai 1836. L'article 15 prévoit l'hypothèse de chemins déjà existants et l'article 16 l'hypothèse de chemins à ouvrir.

1626. — *Chemins existant*. — Dans ce cas, les décisions du conseil général ou de la commission départementale portant reconnaissance et fixation de la largeur d'un chemin vicinal « attribuent définitivement au chemin le sol compris dans les limites qu'ils déterminent. Le droit des propriétaires riverains se résout en une indemnité qui est réglée à l'amiable ou par le juge de paix du canton, sur le rapport d'experts nommés conformément à l'article 17 » de la loi de 1836, c'est-à-dire, l'un par le sous-préfet et l'autre par le propriétaire, et le tiers expert, s'il y a lieu, par le magistrat appelé à statuer, c'est-à-dire par le juge de paix et non par le conseil de préfecture, ainsi que pourrait le faire croire la rédaction équivoque de l'article 15 (Cass., 21 déc. 1864; 4 mars 1901). C'est une expropriation par voie purement administrative et sans paiement préalable d'indemnité (C. d'Ét., 2 mars 1888; Cass., 12 août 1873).

Mais les décisions portant reconnaissance de vicinalité n'attribuent définitivement au chemin le sol compris dans les limites qu'ils déterminent qu'autant qu'elles ont été légalement prises. Or, ces décisions cessent d'être régulières, lorsqu'elles ont pour objet un chemin que la commune prétend bien être public, mais dont la propriété lui est contestée par les

riverains. Dans ce cas, la commune doit d'abord faire reconnaître son droit à la propriété du chemin, et ce n'est qu'après la décision des tribunaux judiciaires que la vicinalité pourra être reconnue (C. d'Et., 1er fév. 1884).

1627. — *Chemins nouveaux.* — Lorsque le classement s'applique à un chemin à ouvrir ou à redresser, la décision du conseil général ou de la commission départementale emporte la déclaration d'utilité publique, si elle est précédée d'une enquête régulière. Cette enquête doit avoir lieu dans la forme déterminée par l'ordonnance du 18 février 1834, si les travaux intéressent plusieurs communes ou par l'ordonnance du 23 août 1835 si les travaux n'intéressent qu'une seule commune (nos 1288 et 1289). L'expropriation est prononcée par le tribunal, conformément au droit commun, et les indemnités sont réglées par un jury spécial, appelé, dans l'usage, *petit jury*.

Ce jury n'est composé que de quatre jurés. Le tribunal d'arrondissement en prononçant l'expropriation, désigne. pour présider et diriger le jury, l'un de ses membres ou le juge de paix du canton. Ce magistrat a voix délibérative en cas de partage. Le tribunal choisit sur la liste prescrite par l'article 29 de la loi du 3 mai 1841, quatre personnes pour former le jury spécial et trois jurés supplémentaires. L'administration et la partie intéressée ont respectivement le droit d'exercer une récusation péremptoire. Le juge reçoit les acquiescements des parties; son procès-verbal emporte translation définitive de propriété. Le recours en cassation, soit contre le jugement qui prononce l'expropriation, soit contre la déclaration du jury qui règle l'indemnité, n'a lieu que dans les cas prévus et selon les formes prescrites par la loi du 3 mai 1841 (L. 1836, art. 16).

Contrairement à la règle édictée pour le grand jury, le magistrat désigné pour présider le petit jury est tenu d'assister à la délibération. « Il a voix délibérative en cas de partage » (art. 16). Son concours doit, à peine de nullité, résulter du procès-verbal et de sa signature au pied de sa décision (Cass., 3 fév, 1896).

1628. — *Expropriation de terrains bâtis.* — La loi de 1836 ne contenait aucune règle spéciale pour le cas où les terrains à occuper pour les chemins vicinaux comprendraient des bâtiments ou autres constructions. Elle a été modifiée sur ce point par l'article 2 de la loi du 8 juin 1864 : « Lorsque l'occupation de terrains bâtis est jugée, nécessaire pour l'ouverture, le redressement ou l'élargissement immédiat d'une rue formant le prolongement d'un chemin vicinal, l'expropriation a lieu conformément aux dispositions de la loi du 3 mai 1841 combinées avec celles des cinq derniers paragraphes de l'article 16 de la loi du 21 mai 1836. « Il est procédé de la même manière lorsque les terrains bâtis, sont situés sur le parcours d'un chemin vicinal en dehors des agglomérations communales. » En d'autres termes, pour les terrains bâtis, l'utilité publique est prononcée par décret, l'indemnité est fixée par le petit jury ; mais elle doit être payée préalablement à la dépossession.

1629. — III. Déclassement. — Le déclassement des chemins vicinaux est opéré par les mêmes autorités que le classement, c'est-à-dire par le

conseil général pour les chemins de grande communication ou d'intérêt commun, et par la commission départementale pour les chemins ordinaires. La loi du 10 août 1871 (art. 46, § 8) contient à cet égard une disposition formelle en ce qui concerne les deux premières catégories de chemins; elle garde le silence sur le déclassement des chemins vicinaux ordinaires; mais on a toujours considéré que, sauf disposition contraire, le droit de classer une voie publique comprend celui de la déclasser (Circ. int., 23 sept. 1871).

Le déclassement peut être total ou partiel. Dans les deux cas, la partie déclassée entre dans le domaine privé de la commune qui peut l'aliéner.

1630. — *Droit de préemption.* — « En cas de changement de direction ou d'abandon d'un chemin vicinal, en tout ou en partie, les propriétaires riverains de la partie de ce chemin qui cessera de servir de voie de communication, pourront faire leur soumission de s'en rendre acquéreurs, et d'en payer la valeur, qui sera fixée par des experts nommés dans la forme déterminée par l'article 17 de la loi du 21 mai 1836. »

Nous avons vu (*supra*, n° 1495) la divergence qui existe entre le Conseil d'État et la Cour de cassation au sujet de l'exercice du droit de préemption. Le Conseil d'État décide que les riverains ont le droit absolu d'exiger la cession des parcelles délaissées (C. d'Ét., 23 nov. 1888). La Cour de cassation juge, au contraire, que les riverains n'ont qu'un droit de préférence si la commune met volontairement en vente les portions de chemin délaissées (Cass., 13 nov. 1894).

1631. — *Droit de passage des riverains.* — Nous avons vu également (n° 1509) la controverse qui s'élève au sujet des droits que peuvent conserver les riverains sur les chemins ou portions des chemins délaissés. A cet égard, la jurisprudence du Conseil d'État et celle de la Cour de cassation sont d'accord pour décider que la commune est tenue de dédommager les propriétaires, soit en établissant un nouveau passage leur assurant des avantages équivalant à ceux dont ils sont privés, soit en leur payant une indemnité (Cass., 16 mai 1877).

## § 3. — Ressources de la vicinalité

1632. — I. Division. — Les ressources applicables aux dépenses des chemins vicinaux se composent : 1° de ressources ordinaires; 2° de ressources extraordinaires, créées les unes et les autres par les communes; 3° de ressources éventuelles provenant des départements, de l'État et des particuliers.

1633. — II. Ressources ordinaires. — Après avoir posé en principe que les chemins vicinaux légalement reconnus sont à la charge des communes, la loi de 1836 affecte aux dépenses de ces chemins la partie des revenus des communes qui ne seraient pas absorbés par d'autres dépenses plus urgentes. En cas d'insuffisance de ces revenus, il y est pourvu à l'aide de prestations en nature ou de centimes spéciaux. Le conseil municipal

peut voter l'une ou l'autre de ces ressources ou toutes les deux concurremment (L. 1836, art. 1 et 2).

1634. — *Prestations en nature.* — « Tout habitant, chef de famille ou d'établissement, à titre de propriétaire, de régisseur, de fermier ou de colon partiaire, porté au rôle des contributions directes, peut être appelé à fournir, chaque année, une prestation de trois jours (au maximum) : 1° pour sa personne et pour chaque individu mâle, valide, âgé de 18 ans au moins et de 60 ans au plus, membre ou serviteur de la famille et résidant dans la commune ; 2° pour chacune des charrettes ou voitures attelées et, en outre, pour chacune des bêtes de somme, de trait, de selle au service de la famille ou de l'établissement dans la commune » (art. 3).

Les voitures automobiles doivent être considérées comme voitures attelées dans le sens de la loi de 1836 et sont, par suite, imposables à la taxe des prestations (C. d'Ét., 24 déc. 1898).

Ainsi, l'imposition est due : en premier lieu, par tout habitant de la commune porté au rôle des contributions directes, mâle, valide, âgé de 18 ans au moins et de 60 ans au plus ; en second lieu, par tout chef de famille ou d'établissement à titre de propriétaire, de régisseur. etc., quel que soit son sexe, son âge, son état de validité ou son lieu de résidence, à raison de ses moyens d'exploitation dans la commune. Dans ce cas, l'imposition n'est pas due par le chef de famille ou d'établissement pour sa personne, s'il ne remplit pas personnellement les conditions pour être imposé, mais elle est due : 1° pour chaque individu remplissant ces conditions, membre ou serviteur permanent de la famille et résidant dans la commune ; 2° pour les autres éléments d'imposition au service de la famille ou de l'établissement.

Ne sont pas imposables : les bêtes de somme, de trait ou de selle que leur âge ou toute autre cause ne permettent pas d'assujettir au travail ; celles qui sont destinées à la consommation ou à la reproduction ; celles qui sont possédées exclusivement comme objet de commerce ; celles enfin qui sont possédées en vertu des règlements du service militaire ou administratif.

« La prestation est appréciée en argent, conformément à la valeur qui aura été attribuée annuellement pour la commune à chaque espèce de journée par le conseil général, sur les propositions des conseils d'arrondissement. La prestation peut être acquittée en nature ou en argent, au gré du contribuable. Toutes les fois que le contribuable n'aura pas opté dans les délais prescrits, la prestation sera de droit exigible en argent. La prestation non rachetée en argent pourra être convertie en tâches d'après les bases et évaluations de travaux préalablement fixés par le conseil municipal » (art. 4).

Les contribuables doivent déclarer à la mairie, dans le délai d'un mois à partir de la publication du rôle, s'ils entendent se libérer en nature.

La taxe est annuelle ; elle est due, pour toute l'année, à raison des éléments d'imposition possédés au 1er janvier. Elle est assimilée aux contributions directes.

1635. — *Centimes spéciaux.* — Ce sont des centimes additionnels au principal des quatre contributions directes. La loi de 1836 en a fixé le maximum à cinq.

Si le conseil municipal, mis en demeure, n'a pas voté, dans la session désignée à cet effet, les prestations et centimes nécessaires, ou si la commune n'en a pas fait emploi dans les délais prescrits, le préfet peut, d'office, soit imposer la commune dans les limites du maximum, soit faire exécuter les travaux (art. 5).

1636. — III. Ressources extraordinaires. — Elles comprennent : 1° des centimes spéciaux extrordinaires ; 2° des emprunts.

*Centimes spéciaux extraordinaires.* — Après le vote de la loi de 1836, le principal effort s'était porté sur les chemins de grande communication et d'intérêt commun. Afin de donner satisfaction aux réclamations de l'agriculture, la loi du 24 juillet 1867 autorisa les conseils municipaux à voter par addition au principal des quatre contributions directes, trois centimes exclusivement applicables aux chemins vicinaux ordinaires. L'article 141, § 2 de la loi du 5 avril 1884 maintient cette faculté.

En dehors de cette imposition qui peut être votée sans autorisation spéciale, des centimes spéciaux extraordinaires peuvent être votés, et autorisés dans les formes prescrites par la loi municipale (*supra*, n° 957). Enfin, s'il y avait lieu, le préfet pourrait imposer d'office des centimes extraordinaires spéciaux dans le cas où les conseils municipaux refuseraient de les voter.

1637. — *Emprunts.* — Les communes peuvent recourir à des emprunts pour suppléer à l'insuffisance des ressources de la vicinalité, lorsqu'il s'agit de travaux importants, tels que l'ouverture et la mise en état de viabilité des chemins vicinaux. La loi du 11 juillet 1868 avait créé, sous la garantie de l'État, une *Caisse des chemins vicinaux*, chargée de faire aux communes, dûment autorisées à emprunter, des avances pour l'achèvement du réseau vicinal, Cette caisse a été supprimée par la loi du 26 juillet 1893 (art. 53). Aujourd'hui les communes qui auraient besoin d'emprunter pour cet objet peuvent le faire dans les conditions ordinaires (*supra*, n° 1025).

1638. — IV. Ressources éventuelles. — Elles consistent en subventions pour dégradations extr aordinaires dites subventions industrielles, en subventions du département ou de l'État et en subventions particulières

1639. — *Subventions industrielles ou militaires.* — Aux termes de l'article 14 de la loi de 1836, « toutes les fois qu'un chemin vicinal entretenu à l'état de viabilité par une commune est temporairement dégradé par des exploitations de mines, de carrières, de forêts ou de toute entreprise industrielle appartenant à des particuliers, à des établissements publics ou à l'État, il peut y avoir lieu à imposer aux entrepreneurs ou propriétaires, suivant que l'exploitation ou les transports ont lieu pour les uns ou pour les autres, des subventions spéciales dont la quotité est proportionnée à la dégradation extraordinaire qui doit être attribuée aux exploitations. Ces subventions peuvent, au choix des subventionnaires, être acquittées en argent ou en prestations en nature, et sont exclusivement affectées à ceux des chemins qui y ont donné lieu. Elles sont réglées annuellement, sur la demande des

communes, par les conseils de préfecture, et recouvrées comme en matière de contributions directes ». Une expertise peut être ordonnée par le conseil de préfecture. Elle *doit* être ordonnée si elle est demandée par les parties ou par l'une d'elles. Les experts sont nommés suivant le mode déterminé par l'article 14 de la loi du 22 juillet 1889 (*supra*, n° 717).

Ces subventions pourront aussi être déterminées par abonnement : elles seront réglées, dans ce cas, par la commission départementale (L. 1836, art. 14 ; L. 10 août 1871, art. 86).

Des subventions réglées dans les mêmes conditions peuvent encore être dues, lorsque des chemins sont habituellement ou temporairement dégradés par les exercices militaires de tir (L. 9 avril 1901).

1640. — *Subventions départementales.* — Les chemins vicinaux de grande communication, et, dans les cas extraordinaires, les autres chemins vicinaux, peuvent recevoir des subventions sur les fonds départementaux. Il est pourvu à ces subventions au moyen des centimes ordinaires du département et de centimes spéciaux votés annuellement par le conseil général dans les limites du maximum déterminé par la loi de finances. La distribution des subventions est faite, eu égard aux ressources, aux sacrifices et aux besoins des communes, par le conseil général ou par la commission départementale, lorsque le conseil général ne s'en est pas réservé la distribution (L. 1836, art. 8 et 12 ; L. 10 août 1871, art. 46-7° et 81).

1641. — *Subventions de l'État.* — Jusqu'en 1868, l'État n'avait accordé aux communes, pour le service de la vicinalité, que des subventions de faible importance. La loi du 11 juillet 1868 est venue en aide aux communes par deux subventions payables en dix annuités, l'une de 100 millions pour les chemins vicinaux ordinaires et l'autre de 15 millions pour l'achèvement des chemins d'intérêt commun ; elles avaient été réduites de moitié en 1873 ; mais à partir de 1879, diverses lois ont augmenté ces subventions dans des proportions considérables.

1642. — *Souscriptions volontaires.* — Les particuliers s'engagent souvent à concourir, soit par des versements en argent, soit par des cessions de terrains, à l'établissement ou à l'amélioration des chemins vicinaux. Nous avons vu (n° 1441) que les difficultés qui s'élèvent au sujet de ces souscriptions ou offres de concours constituent, lorsqu'elles sont régulièrement acceptées, des contrats ayant pour objet l'exécution de travaux publics et rentrant, par suite, dans la compétence du conseil de préfecture.

Si les offres de concours ont pour objet un chemin vicinal des deux premières catégories, elles sont acceptées par le préfet ; si elles ont pour objet un chemin vicinal ordinaire, elles sont acceptées par le maire, approuvées par le conseil municipal et rendues exécutoires par le préfet.

## § 4. — Droits et charges des riverains. — Police de la voirie vicinale

1643. — I. Droits des riverains. — Ces droits sont, en principe, les mêmes que ceux qui appartiennent aux riverains des routes (n°s 1505 et s.). La jurisprudence admet que les propriétaires riverains ont sur les chemins

vicinaux les droits qui résultent de la situation des lieux et de la loi, et qu'ils peuvent les faire valoir, dans leur intérêt privé, contre tous autres particuliers, sans emprunter l'action de la commune ou agir contre celle-ci. Ils peuvent actionner de leur chef les auteurs du trouble, sans que ceux-ci aient qualité pour leur opposer l'imprescriptibilité des chemins (Cass., 15 juin 1895).

1644. — II. Charges des riverains. — Ces charges consistent, d'une part, dans l'occupation temporaire de terrains, laquelle peut peser non seulement sur les riverains mais encore sur d'autres propriétaires voisins, d'autre part, dans diverses servitudes de voirie relatives aux alignements, aux autorisations de construire, à l'écoulement des eaux, aux plantations, à l'élagage, aux fossés, à leur curage.

1645. — *Occupation temporaire.* — Les extractions de matériaux, les dépôts ou enlèvements de terre, les occupations temporaires de terrains sont aujourd'hui régis par les dispositions de la loi du 29 décembre 1892 (V. *supra*, nos 1456 et suiv.).

« L'action en indemnité des propriétaires pour les terrains qui ont servi à la confection des chemins vicinaux, et pour extraction des matériaux, sera prescrite par le laps de deux ans » (L. 1836, art. 18).

Cette disposition s'applique aussi bien aux terrains occupés définitivement qu'à ceux qui sont occupés à titre temporaire. Le législateur présume que le propriétaire qui n'a pas réclamé pendant deux ans a voulu faire abandon de son terrain à la commune; mais elle ne s'applique pas aux réclamations qui ont pour objet les autres dommages pouvant résulter, pour les propriétés privées, de l'exécution des travaux relatifs aux chemins vicinaux (C. d'Ét., 13 mars 1874).

Le point de départ de la prescription est la prise de possession, quand l'indemnité est due à raison d'un terrain occupé définitivement ; mais lorsqu'il s'agit d'une occupation temporaire, la prescription doit courir du moment où cesse cette occupation (C. d'Ét., 19 juillet 1871).

1646. — *Alignement et permissions de voirie.* — Lorsqu'il existe un plan d'alignement approuvé, l'alignement est donné par le préfet ou sous-préfet pour les lignes de grande communication et d'intérêt commun, et par le maire pour les chemins vicinaux ordinaires.

En ce qui concerne les permissions de voirie, le préfet est seul compétent pour les chemins des deux premières catégories et le maire pour ceux de la troisième (C. d'Ét., 1er avril 1898).

Nous nous bornerons à ces simples indications en remarquant, pour le détail, aux règlements préfectoraux de chaque département, lesquels contiennent des dispositions précises sur chacune des charges incombant aux riverains.

1647. — III. Police de la voirie vicinale. — Les mêmes règlements déterminent les faits constituant des contraventions en matière de voirie vicinale. Ces faits sont, en général, tous ceux qui peuvent compromettre la conservation des chemins ou porter atteinte à la commodité du passage.

Les contraventions sont constatées par les agents-voyers et par tous autres agents ayant qualité pour verbaliser en matière de petite voirie.

Rappelons, en outre, que la loi du 30 mai 1851 sur le roulage s'applique aux chemins vicinaux de grande communication.

1648. — *Compétence.* — Parmi les infractions aux lois et règlements concernant la voirie vicinale, les unes doivent être poursuivies devant les conseils de préfecture : ce sont les *usurpations* commises sur le sol des chemins ; les autres sont de la compétence exclusive des tribunaux de simple police, sauf appel devant le tribunal de police correctionnelle, lorsque les jugements prononcent l'emprisonnement ou des amendes, et des réparations civiles excédant la somme de 5 francs (C. I. cr., art. 172).

Ce départ des compétences ne s'est pas fait sans difficulté. En vertu de la loi des 7-11 septembre 1790, les tribunaux judiciaires avaient d'abord seuls qualité pour réprimer les contraventions relatives à la vicinalité. La loi du 9 ventôse an XIII concernant le mode de plantation au long des routes et chemins, donna aux conseils de préfecture le pouvoir de statuer sur les empiètements qui seraient commis par l'établissement de ces plantations (art. 8). Le Conseil d'État en tira la conséquence que les conseils de préfecture étaient désormais seuls compétents pour statuer sur toute usurpation d'un chemin vicinal ; mais la Cour de cassation limitait cette compétence au seul cas prévu par la loi précitée. La question a été tranchée dans le sens de la jurisprudence du Conseil d'État (Confl., 21 mars 1850).

Lorsque l'infraction entraîne une amende, c'est le tribunal de simple police qui doit la prononcer (C. d'Ét., 8 janv. 1886 ; Cass., 23 nov. 1883). En outre, il ne faut considérer comme usurpation relevant des tribunaux administratifs que la détention matérielle du sol avec intention de se l'approprier ; sinon, l'occupation même prolongée ne constitue qu'un simple dépôt relevant du tribunal de police (C. d'Ét., 23 janv. 1891).

## SECTION III. — **Voirie rurale.**

1649. — I. Législation. — Avant 1881, l'absence de textes concernant les chemins ruraux avait fait naître de grandes difficultés relativement aux caractères qu'il faut attribuer à cette catégorie de chemins. D'après la jurisprudence de la Cour de cassation, ces chemins n'étaient protégés ni par l'imprescriptibilité, ni par les servitudes imposées aux fonds riverains en faveur des autres voies publiques. D'autre part, il n'existait aucune disposition législative concernant la création, l'entretien et la conservation de ces chemins. La loi du 20 août 1881, qui doit faire partie du nouveau Code rural, a comblé sur ce point une lacune importante de notre législation.

1650. — II. Définition et condition légale de ces chemins. — « Les chemins ruraux sont les chemins appartenant aux communes, affectés à l'usage du public, qui n'ont pas été classés comme chemins vicinaux » (art. 1er).

Cette définition empêche de confondre les chemins ruraux, soit avec les autres voies publiques, soit avec les chemins d'exploitation, propriétés privées soumises au droit commun et à quelques règles spéciales.

*L'affectation à l'usage du public* consiste dans la faculté accordée ou laissée à chacun de s'en servir. Elle « peut s'établir notamment par la destination du chemin, jointe soit au fait d'une circulation générale et continue, soit à des actes réitérés de surveillance et de voirie de l'autorité municipale » (art. 2).

« Tout chemin affecté à l'usage du public est *présumé*, jusqu'à preuve contraire, *appartenir à la commune* sur le territoire de laquelle il est situé » (art. 3).

1651. — *Reconnaissance des chemins ruraux.* — Le conseil municipal, sur la proposition du maire, détermine ceux des chemins ruraux qui devront être l'objet d'arrêtés de reconnaissance. Ces arrêtés sont pris par la commission départementale, sur la proposition du préfet, après enquête publique dans les formes prescrites par l'ordonnance du 23 août 1835 (n° 1289) et sur l'avis du conseil municipal. Ils désignent d'après l'état des lieux, au moment de l'opération, la direction des chemins, leur longueur sur le territoire de la commune et leur largeur sur les différents points. Ils doivent être affichés dans la commune, et notifiés par voie administrative à chaque riverain, en ce qui concerne sa propriété. Un plan doit être annexé à l'état de reconnaissance. Les dispositions de l'article 88 de la loi du 10 août 1871, relatives au droit d'appel devant le conseil général et de recours devant le Conseil d'État (n° 834), sont applicables aux arrêtés de reconnaissance (art. 4).

1652. — *Effets de la reconnaissance.* — Ces effets sont importants, sans être cependant les mêmes que ceux qui sont indiqués par l'article 15 de la loi de 1836. Ainsi, l'arrêté n'attribue pas définitivement au chemin le sol compris dans les limites qu'il détermine; il vaut seulement *prise de possession* du chemin par la commune. Cette possession peut être contestée dans l'année qui suit la notification; mais, après l'expiration de ce délai, elle ne pourra être attaquée par une action au pétitoire (art. 5).

Un second effet de la reconnaissance, c'est de rendre les chemins qui en ont été l'objet imprescriptibles (art. 6). Les chemins ruraux non reconnus sont prescriptibles.

Enfin, la reconnaissance des chemins ruraux permet à la commune, non seulement de créer des ressources spéciales au profit de ces chemins, mais encore de poursuivre l'expropriation des terrains, comme en matière vicinale.

1653. — *Jugement des contestations.* — « Les contestations qui peuvent être élevées par toute partie intéressée sur la *propriété* ou sur la *possession* totale ou partielle des chemins ruraux sont jugées par les tribunaux ordinaires » (art. 7). Les actions possessoires sont portées devant le juge de paix; les actions pétitoires sont portées devant les tribunaux civils de première instance. La propriété peut d'abord être prouvée par titres; à défaut de titres, ce sont des circonstances de fait et l'état des lieux qui

peuvent le plus souvent servir à déterminer la nature et l'étendue des droits des communes.

1654. — *Ouverture et redressement.* — « L'ouverture, le redressement, la fixation de la largeur et de la limite des chemins ruraux sont prononcés par la commission départementale, conformément aux dispositions des cinq derniers paragraphes de l'article 4. — A défaut du consentement des propriétaires, l'occupation des terrains nécessaires pour l'exécution des travaux d'ouverture, de redressement ou d'élargissement, ne peut avoir lieu que conformément aux dispositions de l'article 16 (§§ 2 et 3) de la loi du 21 mai 1836. Quand il y a lieu à l'occupation, soit de *maisons*, soit de *cours* ou *jardins* y attenant, soit de *terrains clos de murs ou de haies vives*, la déclaration d'utilité publique devra être prononcée par un décret, le Conseil d'État entendu, et l'expropriation sera poursuivie comme il est dit dans le paragraphe précédent. La commune ne pourra prendre possession des terrains expropriés avant le paiement de l'indemnité » (art. 13).

Ces dispositions diffèrent à certains égards de celles qui concernent les chemins vicinaux. A défaut d'entente amiable, même en cas de simple alignement, la commune ne devient propriétaire du sol incorporé au chemin qu'en l'expropriant, et elle ne peut en prendre possession qu'après paiement de l'indemnité, laquelle est fixée par le petit jury. D'autre part, un décret déclaratif d'utilité publique est nécessaire, non seulement lorsque le terrain est bâti ou clos de murs, mais encore quand il est clos en haies vives ou lorsque le sol comporte des cours et jardins même non clos. En outre, le décret doit être rendu en Conseil d'État.

1655. — *Occupation temporaire.* — Les règles relatives à l'extraction de matériaux, à l'occupation temporaire et à la prescription de l'action en indemnité sont presque textuellement empruntées à la législation sur les chemins vicinaux (nos 1644 et suiv.).

1656. — *Suppression.* — « Les arrêtés portant reconnaissance, ouverture ou redressement, peuvent être rapportés dans les formes prescrites par l'article 4 ci-dessus » (c'est-à-dire dans les mêmes formes que la reconnaissance). — « Lorsqu'un chemin rural cesse d'être affecté à l'usage du public, la vente peut en être autorisée par arrêté du préfet, rendu conformément à la délibération du conseil municipal, et après une enquête précédée de trois publications faites à quinze jours d'intervalle. L'aliénation n'est point autorisée, si, dans le délai de trois mois, les intéressés, formés en syndicat, consentent à se charger de l'entretien » (art. 16).

Lorsque l'aliénation est ordonnée, les propriétaires riverains peuvent exercer un droit de préemption. Le prix est réglé à l'amiable, ou fixé par experts (art. 17). — Ici la loi est formelle; le droit de préemption ne peut être exercé que si la commune consent à l'aliénation (Cf. no 1630).

1657. — III. Ressources. — L'autorité municipale pourvoit à l'entretien des chemins ruraux reconnus dans la mesure des ressources dont elle peut disposer. En cas d'insuffisance des ressources ordinaires, les communes sont autorisées à pourvoir aux dépenses des chemins ruraux recon-

nus à l'aide, soit d'une journée de prestations, soit de centimes extraordinaires en addition au principal des quatre contributions directes (art. 10, §§ 1 et 2). Lorsque l'imposition excède trois centimes, la délibération du conseil municipal est soumise à l'approbation de l'autorité supérieure (L. 5 avril 1884, art. 141 et suiv.).

Des subventions industrielles peuvent être réclamées pour dégradations aux chemins ruraux. L'article 11 de la loi de 1881 reproduit l'article 14 de la loi de 1836 ; on y a seulement supprimé le mot « commune » pour permettre aux syndicats de réclamer des subventions.

Les souscriptions volontaires sont acceptées par le maire, autorisées par le conseil municipal et rendues exécutoires par le préfet. Si elles consistent en journées de prestations, elles sont, après mises en demeure restées sans effet, converties en argent (art. 12).

1658. — IV. Police de la voirie rurale. — « L'autorité municipale est chargée de la police et de la conservation des chemins ruraux » (art. 9). Elle peut, en vertu de cette disposition et de l'article 94 de la loi du 5 avril 1884, faire des règlements de police concernant les chemins non reconnus et même les chemins reconnus, pour les objets non compris dans le règlement préfectoral.

Toutes les contraventions commises en matière de voirie rurale sont de la compétence des tribunaux judiciaires ; il n'existe pas d'exception, comme en matière de voirie vicinale, pour les usurpations commises sur le sol des chemins ruraux. C'est encore une exception au principe d'après lequel le domaine public est placé sous la juridiction administrative (Cf. n° 1619).

Le maire délivre les alignements individuels ; mais il ne peut, sans excès de pouvoir, en l'absence de plan général d'alignement, délivrer au riverain d'un chemin régulièrement reconnu un alignement non conforme aux limites actuelles, bien que le chemin n'ait pas la largeur indiquée dans l'acte de reconnaissance (C. d'Ét., 15 fév. 1895).

1659. — V. Syndicats. — Lorsque l'ouverture, le redressement ou l'élargissement d'un chemin rural a été régulièrement autorisé par la commission départementale et que la commune n'exécute pas les travaux ou qu'elle cesse d'entretenir un chemin reconnu, il importe que les propriétaires auxquels ces chemins sont utiles puissent s'unir pour assurer l'exécution des travaux. La loi permet aux propriétaires intéressés de se constituer en syndicats. Les règles relatives à ces syndicats étant, pour la plupart, empruntées à la loi de 1865 sur les associations syndicales, il est inutile de donner le commentaire des articles 19 à 24 (V. *supra*, n°s 1429 et suiv.).

# CHAPITRE V

## LE RÉGIME DES EAUX

---

1660. — I. Définition et historique. — On entend par *Régime des eaux*, en Droit administratif, l'ensemble des règles concernant les eaux sur lesquelles l'administration est appelée à exercer un droit de police et de surveillance.

La plupart de ces règles ont été longtemps contenues dans des ordonnances ou édits antérieurs à 1789 maintenus en vigueur par la Constituante. Il en est encore ainsi pour la mer, dont la législation se trouve principalement dans l'ordonnance de 1681 sur la marine.

En ce qui concerne les cours d'eau, une loi du 8 avril 1898 a codifié, en l'améliorant, une partie de la législation antérieure. L'élaboration de cette loi a été très longue. Il en avait été question sous le premier Empire. Vers 1855, le Sénat du second Empire, usant des pouvoirs que lui conférait l'article 30 de la Constitution de 1852, avait préparé un projet de Code rural dans lequel le régime des eaux formait un titre spécial. Ce projet renvoyé au Conseil d'État était presque entièrement rédigé lorsque survinrent les événements de 1870. Il fut repris par le nouveau Sénat en 1876, et un décret du 5 septembre 1878 chargea une commission de faire une étude complète sur la matière. A la suite des travaux de cette commission, le Gouvernement déposa en 1880 un projet de loi qui n'a été définitivement voté qu'en 1898.

La loi du 8 avril 1898 ne contient que les règles relatives à la condition juridique des cours d'eau et des sources. Pour la police des eaux, il faut encore appliquer les ordonnances et règlements antérieurs à 1789.

1661. — II. Division. — Le présent chapitre sera divisé en quatre sections consacrées : la première à la mer, la seconde aux cours d'eau faisant partie du domaine public, la troisième aux cours d'eau ne faisant pas partie du domaine public, et la quatrième aux sources.

### SECTION PREMIÈRE. — La mer.

#### § 1er. — Les rivages de la mer

1662. — I. Définition. — Les rivages de la mer font partie du domaine public national. L'ordonnance d'août 1681, sur la marine (Liv. IV, tit. VII, art. 1er), définit le rivage : « Tout ce que la mer couvre et découvre pendant les nouvelles lunes et jusques où le grand flot de mars se peut étendre sur les grèves ».

Cette définition s'applique aux mers qui ont un flux et un reflux comme l'Océan; mais, pour la Méditerranée qui n'a pas de marées, il faut se reporter à la définition du droit romain : le rivage est toute la portion de terre qui est couverte par le plus grand flot d'hiver (Instit. L. II, t. II, §, 3).

Cette distinction est consacrée par la jurisprudence (C. d'Ét., 27 juin 1884). Mais il ne faut pas confondre le plus grand flot de mars et le plus grand flot d'hiver avec le plus grand flot de tempête. Ce qu'il y a lieu de rechercher, c'est le point que les plus hautes vagues atteignent *habituellement* en dehors des circonstances météorologiques qui peuvent influencer la hauteur des marées (C. d'Ét., 10 mars 1882).

Il faut assimiler au rivage de la mer les havres et les rades, sortes de ports naturels. En ce qui concerne les étangs salés qui se trouvent sur le littoral, il y a lieu de distinguer : ceux qui sont en communication directe et permanente avec la mer sont des dépendances de domaine public maritime, à moins qu'ils n'aient fait l'objet de concessions antérieures à 1566 ou de ventes de biens nationaux après 1789.

Quant à ceux qui ont cessé de communiquer avec la mer, ils sont devenus propriété privée, soit au profit de l'État, soit au profit de particuliers qui justifient de titres réguliers ou d'une prescription acquise (C. d'Ét., 27 juin 1884).

1663. — II. Délimitation. — Avant 1852, la délimitation des rivages de la mer était faite par les préfets en vertu des pouvoirs généraux qu'ils tiennent de la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790 (*supra*, n° 605). Cette attribution a été transportée au pouvoir central par le décret-loi du 21 février 1852 dont l'article 2 dispose : « Les limites de la mer sont déterminées par des décrets du président de la République, rendus sous forme de règlements d'administration publique, *tous les droits des tiers réservés*, sur le rapport du ministre des travaux publics, lorsque cette délimitation aura lieu à l'embouchure des fleuves ou rivières, et sur le rapport du ministre de la marine, lorsque cette délimitation aura lieu sur un autre point du littoral.

Dans ce dernier cas, les opérations préparatoires seront indistinctement confiées, par le ministre de la marine, soit aux préfets maritimes soit aux préfets de département. Quant aux *déclarations de domanialité* relatives à des portions du domaine public maritime, elles seront faites par les mêmes fonctionnaires, dont les arrêtés déclaratifs seront visés par le ministre de la marine ».

Les déclarations de domanialité ne doivent pas être confondues avec la délimitation de la mer. Les arrêtés des préfets ne peuvent empiéter sur les pouvoirs du chef de l'État; ils ne sont valables que s'ils font des applications partielles d'une délimitation générale résultant d'un décret.

1664. — *Recours contre les actes de délimitation.* — La mer fait partie de ce que nous avons appelé le *domaine public naturel* ; elle se crée elle-même des limites que l'autorité publique constate sans pouvoir les modifier. Mais la délimitation du domaine public entraîne, en même temps, délimitation de la propriété privée adjacente. De là sont nés entre les tri-

bunaux judiciaires et l'autorité administrative de longs dissentiments qui n'ont guère aujourd'hui qu'un intérêt rétrospectif; mais dont il importe néanmoins de connaître les diverses phases.

1665. — *Historique de la jurisprudence.* — Le Conseil d'État a longtemps considéré les actes de délimitation du domaine public, même non conformes à l'état naturel des lieux, comme des actes de puissance publique contre lesquels aucun recours contentieux n'était recevable. Mais les tribunaux judiciaires, ne voulant pas laisser sans juges les riverains qui prétendaient être lésés par des délimitations inexactes, s'étaient reconnus compétents pour apprécier, de leur côté, l'exactitude des délimitations.

Par respect pour le principe de la séparation des pouvoirs, ils n'annulaient pas les actes de délimitation qui leur paraissaient inexacts, mais ils distinguaient les *limites administratives* et les *limites naturelles*, et, dans le cas où celles-ci n'avaient pas été observées au détriment de la propriété privée, ils accordaient des indemnités aux propriétaires qu'ils considéraient comme injustement dépossédés. Cette jurisprudence fut confirmée par une décision du Tribunal des conflits du 20 mai 1850. C'est, selon toute probabilité, pour ne pas contredire cette décision que le décret du 21 février 1852 porte que la délimitation a lieu « *tous les droits des tiers réservés* ».

Frappé des inconvénients d'une jurisprudence qui constituait une sorte *d'expropriation indirecte et déguisée* en dehors des termes de la loi, le Conseil d'État, à partir de 1860, renonça à opposer une fin de non-recevoir aux recours formés par les propriétaires riverains ; il admit un recours contentieux contre les délimitations prétendues abusives, et ce recours ne pouvant tendre qu'à l'annulation de l'acte de délimitation fut assimilé au recours pour excès de pouvoir. Croyant avoir donné satisfaction aux intéressés, le Conseil d'État, comme juge des conflits, refusa dès lors de reconnaître aux tribunaux judiciaires le droit de reviser les délimitations administratives et d'accorder des indemnités aux riverains (D. sur confl. 7 mai 1871 et 13 mars 1872).

La Cour de cassation ayant persisté dans sa jurisprudence (Cass., 6 nov. 1872), la question fut portée devant le nouveau Tribunal des conflits. Après une discussion solennelle, le Tribunal rendit une décision de principe dans les motifs de laquelle on lit: « Considérant... qu'en ce qui concerne la délimitation des rivages de la mer, l'article 2 du décret du 21 février 1852 dispose expressément qu'elle est faite par l'autorité supérieure, tous les droits des tiers réservés ; que c'est là une application du principe de la séparation des pouvoirs, d'après lequel ont été fixées les attributions distinctes de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire...; considérant que la réserve des droits des tiers est générale et absolue; qu'elle s'étend aux droits fondés sur une possession constante ou sur des titres privés, comme à ceux qui reposeraient sur des aliénations ou des concessions émanées de l'administration; considérant qu'il résulte des principes ci-dessus posés que les tiers dont les droits sont réservés peuvent se pourvoir soit devant l'autorité administrative pour faire rectifier la délimitation de la mer, soit devant le Conseil d'État, à l'effet d'obtenir l'annulation, pour cause d'excès de pouvoir, des arrêtés de délimitation qui porteraient

atteinte à leurs droits; qu'ils ne peuvent en aucun cas s'adresser aux tribunaux de l'ordre judiciaire pour faire rectifier ou annuler les actes de délimitation du domaine public et se faire remettre en possession des terrains dont ils se prétendent propriétaires; mais qu'il appartient à l'autorité judiciaire, lorsqu'elle est saisie d'une demande en indemnité formée par un particulier qui soutient que sa propriété a été englobée dans le domaine public par une délimitation inexacte, de reconnaître le droit de propriété invoqué devant elle, de vérifier si le terrain litigieux a cessé, par le mouvement naturel des eaux, d'être susceptible de propriété privée, et de régler, s'il y a lieu, une indemnité de dépossession, dans le cas où l'administration maintiendrait une délimitation contraire à sa décision » (Confl. 11 janv. 1873, 1er mars 1873).

Depuis lors, cette jurisprudence a été admise sans conteste devant les deux ordres de juridictions. Les auteurs les plus éminents qui l'avaient combattue au Conseil d'État (MM. Aucoc et Ed. Laferrière) s'y sont ralliés. Elle donne, en effet, une satisfaction suffisante au principe de la séparation des pouvoirs, puisqu'elle laisse subsister l'acte de délimitation. Elle sauvegarde complètement les droits des tiers qui ne seront jamais dépossédés de leur terrain sans recevoir une indemnité; et cette indemnité ne sera prescrite que par trente ans, alors que le recours devant le Conseil d'État ne pourrait être exercé que pendant deux mois !

1666. — *Délimitation à l'embouchure des fleuves.* — La délimitation des rivages de la mer à l'embouchure des cours d'eau présente des difficultés particulières. Le ministère de la marine a prétendu résoudre la question en se fondant uniquement sur la salure des eaux. La Cour de cassation, dans un arrêt du 28 juillet 1869, a, au contraire, décidé que lorsqu'un cours d'eau vient se jeter dans la mer, il conserve son caractère propre jusqu'au moment où il se perd définitivement dans la mer, c'est-à-dire jusqu'au point où les rives du cours d'eau coupent les falaises et les grèves pour former le rivage de la mer. Le Conseil d'État n'a admis ni l'une ni l'autre de ces deux solutions; il tient compte de diverses circonstances telles que le parallélisme des rives, la nature des eaux et des bords, le relief et la direction des côtes, l'étendue et la forme du bassin qu'elles circonscrivent (C. d'Ét., 6 mars 1882).

1667. — *Autres délimitations.* — Le décret du 21 février 1852 prévoit d'autres délimitations que celles du rivage de la mer. L'article 1er dispose : « Des décrets du président de la République, insérés au *Bulletin des lois* et rendus sur la proposition du ministre de la marine, détermineront, dans les fleuves et rivières affluant directement ou indirectement à la mer, les limites de l'inscription maritime et les points de cessation de la salure des eaux. »

Les *limites de l'inscription maritime* ont pour but de fixer les localités où tous ceux qui naviguent sont réputés se livrer à la navigation maritime et peuvent être appelés au service de la marine militaire; elles sont déterminées d'après le point où cesse de se faire sentir l'action de la marée, et, s'il n'y a point de marée, d'après l'endroit où les bâtiments de mer peuvent remonter (L. 24 déc. 1896, art. 1er).

Les *limites de la salure des eaux* sont destinées à fixer le point jusqu'où s'étend la pêche maritime. Entre ces deux limites, la pêche continue à être libre pour les inscrits maritimes, mais elle est soumise aux règles de police et de conservation établies pour la pêche fluviale (L. 15 avril 1829).

1668. — III. Administration. — Trois ministres concourent à l'administration des rivages de la mer : le ministre des travaux publics, par suite de l'assimilation qui est faite entre les rivages de la mer et les dépendances de la grande voirie (D. 10 avril 1812) ; le ministre de la marine, comme chargé de veiller aux intérêts de la navigation maritime et de la pêche côtière ; enfin le ministre des finances, à raison des redevances qui peuvent être perçues pour les occupations à titre précaire et les concessions du domaine maritime.

1669. — *Occupations à titre précaire.* — Les rivages de la mer, faisant partie du domaine public, aux termes de l'article 538 du Code civil, sont inaliénables et imprescriptibles. Mais l'inaliénabilité ne fait pas obstacle à ce que l'administration autorise l'occupation précaire de portions de rivages moyennant des redevances au profit du Trésor. Cette règle est aujourd'hui consacrée par l'article 2 de la loi de finances du 20 décembre 1872 qui a autorisé, au profit de l'État, la perception de redevances à titre d'occupation temporaire ou de location des plages et de toutes autres dépendances du domaine maritime.

Les autorisations pour occupations temporaires du domaine public et maritime et de ses dépendances sont accordées à titre précaire, et révocables sans indemnité, à la première réquisition de l'administration.

1670. — *Concessions de lais et relais et du droit d'endigage.* — Les riverains de la mer n'ont aucune chance de gain ; ils n'ont que des chances de perte. Ils perdent tout le terrain que la mer corrode sur ses rivages sans gagner en compensation celui qu'elle abandonne. Par *lais* on entend les alluvions que forme la mer, et par *relais* les terrains que la mer découvre en se retirant insensiblement. Les lais et relais de la mer font partie du domaine privé de l'État nonobstant la disposition inexacte de l'article 538 du Code civil. Ils peuvent être aliénés, soit par voie d'adjudication aux enchères, soit par voie de concession directe (L. 16 sept. 1807, art. 41).

A côté de la concession des lais et relais de la mer, la loi du 16 septembre 1807 place la concession du *droit d'endigage*. On appelle ainsi le droit d'élever des digues sur une partie du littoral dans le but de favoriser la formation de lais et relais pour les convertir en propriété privée lorsqu'ils seront parvenus à maturité. La concession des lais et relais s'applique à des terrains déjà soustraits à l'action des eaux; celle du droit d'endigage ne s'applique qu'à des *créments futurs;* elle ne confère pas une propriété immédiate, mais une simple expectative dont la réalisation est subordonnée au résultat des travaux entrepris. La concession de créments futurs comprend une autorisation administrative et la cession d'une chose future. A raison du premier de ces deux éléments, le Conseil d'État et l'ancien Tribunal des conflits ont vu dans la concession un contrat administratif (Confl., 1er juillet 1850; C. d'Ét., 31 mai 1851); mais la Cour de cassation ne la considère que comme un contrat de droit commun (Cass., 8 janv. 1861).

1671. — IV. Droits et charges des riverains. — Il n'existe pas, à proprement parler, de droits spéciaux au profit des riverains de la mer. Cependant l'ordonnance de 1681 réserve exclusivement le varech ou goëmon de rive, dans la Manche et l'Océan, aux habitants du littoral. Des décrets en Conseil d'État, rendus en exécution du décret-loi du 9 février 1852, réglementent la récolte des herbes marines.

Existe-t-il quelque servitude à la charge de ces riverains ? Il est admis que la servitude de halage n'existe pas ; mais on a soutenu que les propriétaires doivent laisser un marchepied pour le passage des pêcheurs et des agents de la douane. Cette opinion doit être rejetée. Aucun texte n'établissant de droits au profit ou à la charge des riverains de la mer, on ne saurait en créer par analogie. Si un service public, tel que celui des douanes, exige qu'un passage soit laissé pa lers p ropriétaires, l'administration doit l'acquérir à l'amiable ou par voie d'expropriation ; mais elle ne peut y prétendre à titre de servitude d'utilité publique.

1672. — V. Police. — Un décret du 10 avril 1812 a déclaré le titre IX de celui du 16 décembre 1811 concernant les contraventions de grande voirie applicable aux ports maritimes de commerce et aux travaux de la mer. On en a conclu que, sous le rapport de la police et de la surveillance, les rivages de la mer font partie de la grande voirie, et que dès lors le conseil de préfecture est compétent pour réprimer les contraventions qui peuvent y être commises (C. d'Ét., 6 avril 1836).

L'ordonnance de 1861 fait défense à toutes personnes de bâtir sur les rivages de la mer, d'y planter aucuns pieux, ni de faire aucun ouvrage qui puisse porter aucun préjudice à la navigation, à peine de démolition des ouvrages, de confiscation des matériaux et d'amende ». Ce texte est toujours en vigueur, sauf en ce qui concerne la confiscation qui ne peut jamais être appliquée par le conseil de préfecture.

Notons encore le décret-loi du 9 janvier 1852 qui contient diverses dispositions relatives à la pêche côtière et délègue à des règlements spéciaux le soin de déterminer les mesures d'ordre et de police propres à assurer la conservation de la pêche et à en régler l'exercice.

## § 2. — Ports maritimes

1673. — I. Définition. — Les ports maritimes se divisent en ports militaires et de commerce.

Les ports militaires sont affectés au stationnement des vaisseaux de guerre et servent à la défense du littoral. Ils sont au nombre de quatre : Cherbourg, Brest, Lorient et Toulon. Leur administration relève du ministre de la guerre.

La loi ne donne pas la définition des ports maritimes de commerce. En l'absence de texte, nous croyons qu'on peut ranger sous cette dénomination tous les ports qui reçoivent des bâtiments de mer. Cette définition comprend, non seulement les ports qui sont situés sur la mer, mais encore ceux de Bordeaux, Nantes et Rouen, bien qu'ils soient situés sur des

fleuves. Les ports de commerce sont placés dans les attributions du ministre de la marine.

1674. — II. Délimitation. — Les ports maritimes faisant partie du domaine public national (C. civ., art. 538), l'administration a le droit d'en fixer les limites. Le décret législatif du 21 février 1852 ne contient aucune disposition relative à la délimitation des ports de commerce. Dans le silence de la loi, on fait une distinction. Les parties qui sont baignées naturellement par les eaux sont délimitées par l'autorité chargée de délimiter le rivage de la mer ou les rives du fleuve, suivant qu'on se trouve en aval ou en amont de la limite de la mer. Quant à la délimitation des ouvrages artificiels, elle est faite par le préfet en vertu de l'article 2, section III, de la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790 (*supra*, n° 605).

1675. — III. Police. — Les ports maritimes forment une dépendance de la grande voirie (D. 10 avril 1812). L'ordonnance de la marine d'août 1681 ( liv. Ier et IV) qui constitue le règlement général de la police des ports, dispose qu'aucun navire ne peut stationner dans un port maritime qu'à la place désignée par l'officier de port, aucun dépôt ne peut être fait sur les quais, si ce n'est de marchandises déchargées ou à embarquer. Pour les ports de commerce, les dispositions de cette ordonnance sont développées et complétées par des arrêtés préfectoraux, pris en conformité d'un modèle préparé en 1867 par le ministère des travaux publics.

## SECTION II. — **Cours d'eau du domaine public.**

### § 1er. — Condition légale de ces cours d'eau

1676. — I. Domanialité publique. — L'article 538 du Code civil classe, parmi les dépendances du domaine public national, les cours d'eau navigables ou flottables, auxquels ils faut assimiler les canaux de navigation. Un cours d'eau est navigable lorsqu'il est susceptible de porter bateau, soit naturellement, soit à l'aide de travaux d'art. Il est flottable, lorsqu'il peut servir au transport des bois par trains ou radeaux.

1677. — *Étendue de la domanialité.* — Quelles sont exactement les parties de ces cours d'eau qui font partie du domaine public ? Les articles 34 et 35 de la loi du 8 avril 1898 répondent à cette question : « Les fleuves et les rivières navigables ou flottables avec bateaux, trains ou radeaux, font partie du domaine public depuis le point où ils commencent à être navigables ou flottables jusqu'à leur embouchure. Font également partie du domaine public : 1° Les bras même non navigables et non flottables, lorsqu'ils prennent naissance au-dessous du point où les fleuves et rivières commencent à être navigables ou flottables ; 2° les noues et boires qui tirent leurs eaux des mêmes fleuves et rivières » (art. 34).

« Les dérivations ou prises d'eau artificielles établies dans des propriétés particulières ne font pas partie du domaine public, à moins qu'elles n'aient été pratiquées par l'État dans l'intérêt de la navigation et du flottage.

Ces dérivations sont régies par les dispositions des actes qui les ont autorisées » (art. 35).

1678. *Déclarations de navigabilité.*— L'autorité administrative, chargée de veiller aux intérêts généraux et à la conservation du domaine public, a seule qualité pour déclarer si un cours d'eau est navigable ou flottable. En conséquence, lorsqu'une question de navigabilité vient à surgir à l'occasion d'un litige porté devant les tribunaux civils, ceux-ci doivent surseoir à statuer jusqu'à la décision de l'autorité administrative sur ce point (C. d'Ét., 2 mai 1866).

Quelle sera l'autorité compétente pour déclarer la navigabilité ? L'article 3 de la loi du 15 avril 1829 sur la pêche fluviale autorise le chef de l'État à déterminer par décret, après enquête, quelles sont les parties de fleuves et rivières dans lesquelles la pêche doit être exercée au profit de l'État, comme étant navigables et flottables. Une ordonnance du 10 juillet 1835, rendue en exécution de cette loi et modifiée depuis par divers actes du pouvoir exécutif, donne une nomenclature des cours d'eau déclarés navigables et flottables. Pour les cours d'eau non compris dans cette nomenclature, la question de navigabilité doit être décidée, en fait, dans chaque cas, par la constatation de l'aptitude du cours d'eau à la navigation (C. d'Ét., 21 mars 1883).

Du reste, l'indication d'un cours d'eau dans la nomenclature annexée à l'ordonnance de 1835 ne doit pas être considérée comme une preuve irréfragable de la navigabilité de ce cours d'eau. En dressant ce tableau, l'administration n'a pu statuer que *sous la réserve des droits des tiers*, de sorte que si les tiers ont intérêt à établir qu'un cours d'eau n'est ni navigable ni flottable, par exemple, en cas de contravention, le juge peut rechercher si la navigabilité existe ou non en fait, alors même que la rivière est comprise dans la nomenclature (C. d'Ét., 25 avril 1890).

1679. — II. Délimitation. — Avant 1898, il n'existait pas, relativement à la délimitation des cours d'eau navigables ou flottables, de texte analogue à celui du décret du 21 février 1852 concernant la délimitation des rivages de la mer. Il était admis que les préfets sont investis, par la loi des 22 décembre 1789 et 8 janvier 1790 (sect. III, art. 2), du droit de délimiter ces cours d'eau ; mais tout ce qui concerne les bases de la délimitation et les recours des propriétaires riverains était l'œuvre de la jurisprudence du Conseil d'État, de la Cour de cassation et du Tribunal des conflits. L'article 36 de la loi du 8 avril 1898 est venu combler une importante lacune. A-t-il mis fin à toute controverse? Nous le croyons, bien que cette conviction ne soit pas partagée par tous les auteurs.

1680. — *Formes de la délimitation.* — « Des arrêtés préfectoraux rendus après enquête, sous l'approbation du ministre des travaux publics, fixeront les limites des fleuves et rivières navigables et flottables... » (L , 8 avril 1898, art. 36, § Ier).

La délimitation est encore faite par le préfet, mais elle doit être précédée d'une enquête *de commodo et incommodo* et, de plus, elle doit être approuvée par le ministre des travaux publics. L'utilité de ces deux mesures est incontestable. La première a pour but de permettre aux inté-

ressés de présenter leurs observations et de donner ainsi plus d'autorité aux actes de délimitation ; la seconde tend à établir l'unité dans des opérations qui peuvent s'étendre sur plusieurs départements, comme le cours des fleuves ou rivières qu'il s'agit de délimiter.

1681. — *Bases de la délimitation.* — A défaut de texte, la jurisprudence avait adopté la règle du droit romain : *Ripa ea putatur esse quæ plenissimum flumen continet.* Le Conseil d'État considérait comme faisant partie du lit des fleuves et rivières les terrains qui sont alternativement mis à nu et couverts par les « plus hautes eaux, *avant tout débordement* » (C. d'Ét., 24 janv. 1890).

Cette jurisprudence a été consacrée par la loi du 8 avril 1898. Les limites sont déterminées « par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder » (L. 8 avril 1898, art. 36, § 1er).

Quant au système de délimitation, la loi ne l'indique pas. Il s'est produit à cet égard des divergences considérables.

Un système soutenu par le ministère des travaux publics dans une circulaire du 12 novembre 1883, consiste à rechercher, point par point, sur chaque rive, sans se préoccuper de la rive opposée, le niveau auquel se produit le débordement. La ligne limitative du domaine public se trouverait ainsi varier, sur chaque rive, d'après la hauteur plus ou moins grande des berges. En d'autres termes, on suit les contours des crêtes de la berge à la condition que ces crêtes, lors d'une inondation quelconque, aient été couvertes par les eaux.

Le Conseil d'État a adopté un autre système consistant à diviser le fleuve en sections plus ou moins étendues, soumises à un régime identique. Au point de vue des inondations, le régime d'un fleuve peut être modifié par des affluents, des coudes brusques, des ouvrages d'art, tels que des ponts, des écluses, etc. ; ces causes diverses de modification du régime peuvent servir à limiter les sections. Pour effectuer la délimitation dans chaque section, on établit un plan ou niveau d'eau, le même sur les deux rives. Ce niveau est donné par le débordement sur le terrain le plus bas ; la cote de ce terrain, au moment où les eaux y débordent, indique le niveau auquel commence le débordement ; les terrains situés au-dessus de ce niveau ne font pas partie du domaine public, alors même qu'ils seraient atteints par une inondation ultérieure (C. d'Ét., 24 janv. 1890).

1682. — *Recours contre la délimitation.* — La controverse que nous avons signalée ci-dessus (n° 1664) à propos de la délimitation de la mer s'est produite dans les mêmes termes au sujet de la délimitation des cours d'eau navigables et flottables, et la même solution a été admise, dans les deux cas, par le Tribunal des conflits.

Les considérants de la décision du Tribunal des conflits du 11 janvier 1873, après avoir rappelé, en ce qui concerne la délimitation des rivages de la mer, que l'article 2 du décret du 21 février 1852 dispose expressément qu'elle est faite par l'autorité supérieure, *tous droits des tiers réservés*, ajoutent « qu'évidemment la même règle doit être suivie lorsqu'il s'agit des limites des fleuves ou des rivières navigables ».

La loi du 8 avril 1898 (art. 36, § 2) dispose : « Les arrêtés de délimi-

tation pourront être l'objet d'un recours contentieux. *Ils seront toujours pris sous la réserve des droits de propriété* ». Cette disposition peut-elle être considérée comme ayant eu pour but de consacrer définitivement la doctrine du Tribunal des conflits ? Cela nous paraît de toute évidence, bien que la discussion de la loi au sein des Chambres n'ait pas eu toute la netteté désirable. Les mots : *sous la réserve des droits de propriété*, ne sont que la reproduction, sous une forme un peu différente, des mots : *tous droits des tiers réservés*, du décret de 1852. Pour trouver à ces mots une utilité, il faut bien supposer qu'ils réservent le recours judiciaire, puisque le recours au Conseil d'État était déjà réservé par le commencement du paragraphe.

On a prétendu que cette réserve s'applique seulement à des droits de propriété conférés sur le domaine public en vertu de titres exceptionnels, soit par des concessions antérieures à 1566, soit par des ventes nationales. La réponse est écrite par avance dans les motifs de la décision du Tribunal des conflits du 11 janvier 1873 : « Considérant que la réserve des droits des tiers est *générale* et *absolue;* qu'elle s'étend à des droits fondés sur une *possession constante* ou sur des *titres privés*, comme à ceux qui reposeraient sur des *aliénations* ou sur des *concessions émanées de l'administration*. »

Il nous semble donc hors de doute que la jurisprudence du Tribunal des conflits doit être considérée comme maintenue par la nouvelle loi, et que les riverains, qui auraient à se plaindre d'une délimitation qu'ils prétendraient inexacte, ont un double recours. Ils peuvent s'adresser au Conseil d'État par la voie du recours pour excès de pouvoir, à l'effet d'obtenir l'annulation de l'acte de délimitation et de se faire maintenir en possession de leur terrain ; ils peuvent, en outre, si ce recours est rejeté, ou s'ils préfèrent ne pas l'exercer, s'adresser aux tribunaux judiciaires pour obtenir une indemnité.

**1683.** — III. Concessions et autorisations. — L'autorité administrative peut autoriser quelques établissements particuliers le long des cours d'eau navigables ou flottables, lorsqu'il n'en doit résulter aucun inconvénient pour la navigation. Sous l'ancien régime, il s'était produit de grands abus auxquels les lois de l'époque révolutionnaire essayèrent de mettre un terme. Un arrêté du Directoire, du 19 ventôse an VI, prescrivit à tous les propriétaires d'usines de déposer leurs titres de propriété et ordonna la destruction de tous les ouvrages non fondés sur des concessions régulières.

**1684.** — *Délivrance des autorisations.* — D'après l'arrêté du 19 ventôse an VI, les autorisations sur les cours d'eau navigables ou flottables devaient être données par décret en Conseil d'État ; toutefois le préfet pouvait autoriser des prises d'eau ou saignées pour l'irrigation des terres. Le décret du 25 mars 1852 avait élargi notablement les pouvoirs des préfets. Ce sont les dispositions de ce décret qui ont été reproduites par la loi du 8 avril 1898.

« Aucun travail ne peut être exécuté et aucune prise d'eau ne peut être pratiquée dans les fleuves ou rivières navigables ou flottables sans autorisation de l'administration » (art. 40).

« Les préfets statuent, après enquête et sur l'avis des ingénieurs, et sauf recours au ministre, sur les demandes ayant pour objet de faire des prises d'eau au moyen de machines, lorsqu'il est constaté que, eu égard au volume des cours d'eau, elles n'auront pas pour effet d'en altérer le régime » (art. 41).

« Ils statuent également, sur l'avis des ingénieurs, sauf recours au ministre, sur les demandes en autorisation d'établissements temporaires sur les cours d'eau navigables ou flottables, alors même que ces établissements auraient pour effet de modifier le régime ou le niveau des eaux. Ils fixent, dans ce cas, la durée de l'autorisation, qui ne devra jamais dépasser deux ans » (art. 42).

« Toutes autres autorisations ne peuvent être accordées que par décrets rendus, après enquête, sur l'avis du Conseil d'État » (art. 43).

1685. — *Redevances*. — La loi du 16 juillet 1840 avait déjà prescrit l'établissement de redevances au profit du Trésor, en cas de concessions d'eau sur les canaux ou rivières navigables. Le taux de ces redevances était établi sur des bases résultant seulement d'instructions ministérielles. « L'article 44 de la loi du 8 avril 1898 porte que « les concessionnaires sont assujettis à payer une redevance à l'État, d'après les bases qui seront fixées par un règlement d'administration publique. »

Les redevances dont il s'agit rentrent dans la catégorie des taxes indirectes énoncées dans l'article 2 de la loi des 7-11 septembre 1790 et, dès lors, les contestations auxquelles elles peuvent donner lieu relèvent de la compétence des tribunaux judiciaires (C. d'Ét., 2 déc. 1898).

1686. — *Retrait des autorisations*. — Le domaine public étant inaliénable et imprescriptible ne peut être l'objet de concessions ou autorisations qu'à titre précaire. Par suite, les prises d'eau et autres établissements créés sur les cours d'eau navigables flottables, même avec autorisation, peuvent toujours être modifiés ou supprimés. Une indemnité n'est due que lorsque les prises d'eau ou établissements dont la modification ou la suppression est ordonnée ont une *existence légale*. Toutefois, aucune suppression ou modification ne peut être prononcée que suivant les formes et avec les garanties établies par les articles précédents » (art. 45).

Les établissements ayant une existence légale sont ceux dont la concession est antérieure à l'édit de Moulins de 1566, ou qui ont été compris dans la vente de biens nationaux. Les formes et garanties auxquelles l'article fait allusion sont les enquêtes *de commodo et incommodo*, les avis des ingénieurs et le recours au ministre des travaux publics.

Lorsqu'il y a lieu à indemnité, quelle sera l'autorité compétente pour la régler? Il faut distinguer : s'il y a tout à la fois suppression de la force motrice et dépossession d'une usine constituant une propriété privée, les tribunaux judiciaires seront seuls compétents pour fixer le montant de l'indemnité. La perte de la force motrice n'est, en effet, que la conséquence et l'accessoire de l'expropriation de l'usine. Mais s'il y a seulemen suppression du courant d'eau, c'est un simple dommage, la juridiction administrative est alors seule compétente. Telle paraît être la jurispru-

dence résultant de diverses décisions du Tribunal des conflits (Confl., 29 juin 1895; 28 nov. 1891).

## § 2. — Droits et charges des riverains

1687. — I. Droits des riverains. — Le Code civil reconnaissait déjà aux propriétaires riverains des cours d'eau navigables ou flottables le droit aux alluvions naturelles. La loi du 8 avril 1898 y ajoute un *droit de préemption* sur le lit abandonné naturellement par ces cours d'eau, ainsi que sur les portions de lit mises à découvert par suite de travaux d'endiguement ou de canalisation légalement exécutés.

1688. — *Droit aux alluvions.* — « La propriété des alluvions, relais, atterrissements, îles et îlots qui se forment *naturellement* dans les fleuves et rivières faisant partie du domaine public, est et demeure réglée par les dispositions des articles 556, 557, 560 et 562 du Code civil » (L. 1898, art. 39).

On appelle *alluvion* « les atterrissements et accroissements qui se forment successivement et imperceptiblement aux fonds riverains d'un fleuve ou d'une rivière. L'alluvion profite au propriétaire riverain, soit qu'il s'agisse d'un fleuve ou d'une rivière navigable, flottable ou non; à la charge, dans le premier cas, de laisser le marchepied ou chemin de halage, conformément aux règlements (C. Civ., art. 556).

« Il en est de même des relais que forme l'eau courante qui se retire insensiblement de l'une de ses rives en se portant sur l'autre: le propriétaire de la rive découverte profite de l'alluvion, sans que le riverain du côté opposé y puisse venir réclamer le terrain qu'il a perdu » (*Ib.*, art. 557).

La loi donne aux riverains le bénéfice de l'alluvion, en vertu du principe de l'accession, pour les indemniser des pertes que peut leur causer la proximité du cours d'eau, et surtout pour couper court aux difficultés qu'un autre mode d'attribution aurait pu faire naître entre les propriétaires des deux rives opposées. Du reste, l'alluvion n'est acquise qu'à partir du moment où le terrain dépasse la limite normale des plus hautes eaux, Jusque là le riverain n'a qu'une simple expectative qui peut même être détruite par les travaux ordonnés par l'État.

« Les îles, îlots, atterrissements qui se forment dans le lit des fleuves ou des rivières navigables ou flottables, appartiennent à l'État, s'il n'y a titre ou prescription contraire » (*Ib.*, art, 560).

L'État, étant chargé d'assurer la navigation, doit avoir la propriété de ces îles afin de pouvoir les faire disparaître, en cas de besoin; mais elles entrent dans le domaine privé de l'État et non dans le domaine public; aussi l'article précité admet-il au profit des tiers *titre ou prescription contraire.*

La règle est différente lorsqu'il s'agit d'îles formées par la division d'un fleuve en deux bras.

« Si une rivière ou un fleuve, en se formant un bras nouveau, coupe et embrasse le champ d'un propriétaire riverain et en fait une île, ce proprié-

taire conserve la propriété de son champ, encore que l'île se soit formée dans un fleuve ou dans une rivière navigable ou flottable » (art. 562).

Si le champ ainsi entouré par les eaux gêne la navigation, l'État ne pourra en devenir propriétaire qu'en l'acquérant à l'amiable ou en l'expropriant.

1689. — *Droit de préemption sur le lit abandonné.* — D'après l'ancien article 563 du Code civil, lorsqu'un cours d'eau se formait un nouveau lit en abandonnant l'ancien, les propriétaires des fonds nouvellement occupés prenaient, à titre d'indemnité, l'ancien lit abandonné, chacun dans la proportion du terrain qui lui avait été enlevé. Cet article a été abrogé par la loi du 8 avril 1898 (art. 37) et remplacé par les dispositions suivantes :

« Si un fleuve ou une rivière navigable ou flottable se forme un nouveau cours en abandonnant son ancien lit, les propriétaires riverains pourront acquérir la propriété de cet ancien lit, chacun en droit soi, jusqu'à une ligne qu'on suppose tracée au milieu de la rivière. Le prix de l'ancien lit est fixé par des experts nommés par le président du tribunal de la situation des lieux, à la requête du préfet du département. — A défaut par les propriétaires riverains de déclarer, dans les trois mois de la notification qui leur sera faite par le préfet, l'intention de faire l'acquisition aux prix fixés par les experts, il est procédé à l'aliénation de l'ancien lit selon les règles qui président aux aliénations du domaine de l'État. — Le prix provenant de la vente est distribué aux propriétaires des fonds occupés par le nouveau cours, à titre d'indemnité, dans la proportion de la valeur du terrain enlevé à chacun d'eux. »

1690. — *Droit de préemption sur les atterrissements artificiels.* — De vives contreverses s'étaient élevées au sujet des portions de lit ayant cessé de faire partie du domaine public par suite de travaux exécutés par l'État ou par des compagnies concessionnaires. La question s'était présentée notamment à l'occasion des travaux d'endiguement entrepris par l'État pour la canalisation de la basse Seine, en vertu de la loi du 31 mai 1846. Ces travaux, en resserrant le lit du fleuve, ont rendu à l'agriculture des terrains considérables. A qui devait-on attribuer la propriété de ces terrains ?

Un premier système, assimilant ces atterrissements aux alluvions naturelles, en attribuait la propriété aux riverains. On réservait seulement à l'État le droit de se prévaloir de l'article 30 de la loi du 16 septembre 1807 (*supra*, n° 1485) et de réclamer aux propriétaires une indemnité de plus-value qui devrait être fixée à la moitié de la valeur des avantages procurés par les travaux (Cass., 6 août 1848).

D'après un second système, les atterrissements qui sont le résultat immédiat et direct des travaux entrepris doivent appartenir à l'État (Cass. 7 avril 1868). C'est le système qui a été adopté par la loi du 8 avril 1898 ; mais cette loi donne aux propriétaires riverains un droit de préférence pour s'en rendre acquéreurs :

« Lorsque, à la suite de travaux légalement exécutés, des portions de l'ancien lit cesseront de faire partie du domaine public, les propriétaires riverains pourront exercer le droit de préemption conformément à l'article 37 qui précède » (art. 38).

1691. — II. Charges des riverains. — Ces charges consistent dans la servitude de halage, dans la servitude d'alignement, dans l'interdiction d'extraire des matériaux à une certaine distance et parfois dans l'obligation pour les riverains de contribuer aux frais de curage.

1692. — *Servitude de halage*. — La loi de 1898 (art. 46) reproduit à cet égard la plupart des dispositions de l'ordonnance d'août 1669 sur les eaux et forêts: « Les propriétaires riverains des fleuves et rivières navigables ou flottables sont tenus, dans l'intérêt du service de la navigation et partout où il existe un chemin de halage, de laisser le long des bords des dits fleuves et rivières, ainsi que sur les îles où il en est besoin, un espace libre de 7 m. 80 de largeur. — Ils ne peuvent planter d'arbres ni se clore par haies ou autrement qu'à une distance de 9 m. 75 du côté où les bateaux se tirent et de 3 m. 25, sur le bord où il n'existe pas de chemin de halage. »

Les deux bords des cours d'eau navigables sont donc grevés de servitude, la servitude de *halage* sert aux hommes ou aux chevaux qui halent les bateaux, et la servitude de *marchepied* sert aux piétons pour les divers besoins de la navigation.

Cette servitude est lourde ; aussi la loi du 8 avril 1898 (art. 47), rappelant une disposition du décret du 22 janvier 1808, porte que « lorsque l'intérêt du service de la navigation le permettra, les distances fixées par l'article précédent seront réduites par un arrêté ministériel ».

Lorsque la rivière est simplement flottable, il n'y a pas de chemin de halage, puisque les trains de bois, ne faisant que descendre le couvrant, n'ont pas besoin d'être halés ; mais alors le marchepied proprement dit est dû sur l'une et l'autre rives. Cette différence entre les rivières navigables et les rivières simplement flottables résulte formellement de la loi du 15 avril 1829, sur la pêche fluviale (art. 35).

Les servitudes dont il vient d'être parlé grèvent sans indemnité les propriétaires riverains des cours d'eau depuis longtemps déclarés navigables et flottables. Le décret du 22 janvier 1808, prévoyant le cas où le gouvernement se déterminerait à rendre des rivières navigables, stipule que, dans ce cas, la servitude de halage ne peut être établie sans indemnité. Cette règle a été reproduite et précisée par la loi de 1898 : « Lorsqu'une rivière est rendue navigable ou flottable et que ce fait a été déclaré par un décret, les propriétaires riverains sont soumis aux servitudes établies par l'article 46 ; mais il leur est dû une indemnité proportionnée au dommage qu'ils éprouvent, en tenant compte des avantages que l'établissement de la navigation ou du flottage peut leur procurer. Les propriétaires riverains d'une rivière navigable ou flottable auront également droit à indemnité lorsque, pour les besoins de la navigation, la servitude de halage sera établie sur une rivière où cette servitude n'existait pas » (art. 49).

Sous l'empire du décret de 1808, les indemnités dues pour établissement de chemins de halage devaient être évaluées « conformément aux dispositions de la loi du 16 septembre 1807 », c'est-à-dire par le conseil de préfecture, comme en matière de dommages résultant de travaux publics. Mais, à cette époque, les indemnités pour « terrains pris » devaient elles-

mêmes être réglées par le conseil de préfecture. La loi du 8 mars 1810 ayant décidé que les indemnités d'expropriation seraient à l'avenir réglées par les tribunaux judiciaires, d'éminents jurisconsultes au nombre desquels il faut citer Toullier, avaient soutenu que l'occupation de terrains pour l'établissement des chemins de halage devait être assimilée à une dépossession. Cette doctrine a été admise par la loi de 1898 (art. 50) : « Les contestations relatives à l'indemnité due aux propriétaires, à raison de l'établissement de la servitude de halage, sont jugées en premier ressort par le juge de paix du canton. S'il y a expertise, il peut n'être nommé qu'un seul expert. »

Dans le cas où l'administration juge que la servitude de halage est insuffisante et veut établir le long du fleuve ou de la rivière un chemin dans des conditions constantes de viabilité, elle doit, à défaut du consentement exprès des riverains, acquérir le terrain nécessaire à l'établissement du chemin, en se conformant aux lois sur l'expropriation pour cause d'utilité publique » (art. 51).

1693. — *Alignement.* — Avant 1898, il n'existait aucune règle générale relative à l'alignement que doivent demander ceux qui veulent établir des clôtures ou des constructions le long des cours d'eau navigables. L'administration estimait qu'il n'y avait pas lieu d'imposer aux riverains une obligation qui n'était mentionnée dans aucun des règlements sur la voirie fluviale. Elle laissait les propriétaires se clore comme ils l'entendaient, sauf à les obliger à enlever les clôtures au cas où l'état des berges viendrait à changer. Il en résultait une situation préciaire pour les riverains. La loi de 1898 (art. 48) a ouvert le droit de demander l'alignement comme en matière de voirie : « Les propriétaires riverains qui veulent faire des constructions, plantations ou clôtures le long des fleuves ou rivières navigables ou flottables peuvent, au préalable, demander à l'administration de reconnaître la limite de la servitude. — Si, dans les trois mois à compter de la demande, l'administration n'a pas fixé la limite, les constructions, plantations ou clôtures faites par les riverains ne peuvent plus être supprimées que moyennant indemnité. »

1694. — *Défense d'extraire des matériaux.* — « Il est interdit d'extraire, sans autorisation spéciale, des terres, sables et autres matières à une distance moindre de 11 m. 70 de la limite des fleuves et rivières navigables ou flottables » (art. 52). — Cette disposition, empruntée à l'ordonnance de 1669, a pour but de protéger les rives de ces cours d'eau contre les érosions et infiltrations qui pourraient être le résultat de fouilles faites à une distance trop rapprochée.

1695. — *Curage.* — « Le curage des cours d'eau navigables ou flottables et de leurs dépendances faisant partie du domaine public est à la charge de l'État; néanmoins, un règlement d'administration publique peut, les parties intéressées entendues, appeler à contribuer au curage les communes, les usiniers, les concessionnaires des prises d'eau et les propriétaires voisins qui, par l'usage exceptionnel et spécial qu'ils font des eaux, rendent les frais du curage plus considérables » (art. 53).

### § 3. — Police des cours d'eau navigables ou flottables

1696. — I. Pouvoirs du préfet. — La police des cours d'eau navigables ou flottables appartient au préfet dans chaque département (L. 22 déc. 1789-8 janvier 1790; arr. 19 vent. an VII; D. 25 mars 1852). La disposition de l'art. 98, § 1 de la loi du 5 avril 1884, qui a attribué aux maires la police des routes nationales et départementales et autres voies de communication dans l'intérieur des agglomérations, ne s'applique qu'à la voirie terrestre (C. d'Ét., 9 fév. 1900).

1696 *bis*. — II. Police de conservation. — Les règles relatives à la police de conservation des cours d'eau navigables ou flottables ainsi que des ouvrages qui en dépendent sont édictées principalement par l'ordonnance de 1669 dont les dispositions sont rappelées et étendues par l'arrêt du Conseil du 24 juin 1777.

L'article 1er de cet arrêt défend à toute personne « de faire aucuns moulins, pertuis, vannes, écluses, arches, bouchis, gords ou pêcheries, ni autres constructions ou empêchements quelconques sur ou au long des canaux navigables, à peine de 1,000 livres d'amende et de démolition desdits ouvrages ».

L'article 3 ordonne à « tous riverains, mariniers ou autres, de faire enlever les pierres, terres, bois, pieux, débris de bateaux et autres empêchements étant de leur fait ou à leur charge, dans le lit des rivières ou sur leurs bords, à peine de 500 livres d'amende, confiscation desdits matériaux et débris et d'être, en outre, contraints au paiement des ouvriers qui seront employés auxdits enlèvements et nettoiement ».

L'article 4 « défend, sous les mêmes peines, à tous riverains ou autres, de jeter dans le lit desdits rivières ou canaux et sur leurs bords, aucuns immondices, pierres, graviers, bois, paille ou fumier, ni rien qui puisse en embarrasser ou attérir le lit, ni d'en affaiblir et changer le cours par aucune tranchée ou autrement, ainsi que d'y planter aucuns pieux, mettre rouir du chanvre, etc. ».

Enfin, l'ordonnance de 1669 (tit. 27, art. 40) défend « d'ouvrir des carrières de pierre, sable et autres matériaux à 6 toises (11m,70) près des rivières navigables, à peine de 100 livres d'amende » (V. *supra*, n° 1694).

Les infractions à ces dispositions constituent des contraventions de grande voirie et sont placées par la loi du 29 floréal an X (art. 1er et 4 dans la compétence des conseils de préfecture.

1697. — III. Police de la navigation. — Les règles relatives à la police de la navigation résultent : 1° d'anciens règlements; 2° d'arrêts réglementaires pris par les préfets ; 3° d'actes réglementaires du chef de l'État, en ce qui concerne la navigation à vapeur.

1698. — *Anciens règlements*. — L'arrêt du Conseil du 24 juin 1777 (art. 8) défend à « tous voituriers par eau, mariniers, meuniers, etc., d'embarrasser les abords des ports et gares qui leur sont affectés, de garer les bateaux du côté du halage, de monter et descendre lesdits bateaux et trains couplés en double dans les ponts, pertuis, goulettes et autres pas-

sages étroits, ni de les y emboucher avant que d'avoir été reconnaître s'il n'y a point de bateaux présentés pour y passer, ainsi que de fermer leurs dits bateaux à l'entrée ou dans lesdits passages étroits, de manière à intercepter ou gêner la navigation, à peine de demeurer responsables de toutes pertes, dépens, dommages et retard, et même de punition corporelle, si le cas y échoit ».

Les contraventions dont il s'agit ne sont punies d'amende par aucune disposition de loi; néanmoins les auteurs de ces contraventions doivent être, même en l'absence de tout dommage, condamnés aux frais du procès-verbal par application des articles 62 et 63, § 2, de la loi du 22 juillet 1889 (C. d'Ét., 11 mars 1898).

1699. — *Arrêtés préfectoraux.* — En vertu de la loi des 22 déc. 1789-8 janv. 1790, qui charge les administrations de département, sous l'autorité du chef de l'État, des mesures relatives aux rivières, les préfets sont investis d'un pouvoir réglementaire en ce qui concerne la police de la navigation dans leurs départements respectifs.

1700. — *Compétence.* — Il existe ici un partage de compétence assez compliqué; les infractions aux règles concernant la liberté et la sûreté de la navigation peuvent, suivant les cas, être soumises à trois juridictions différentes.

D'abord, il est admis que toute infraction aux prescriptions des anciens règlements constitue une contravention de grande voirie et rentre dans la compétence du conseil de préfecture. Toutefois, lorsque l'infraction entraîne la peine de l'emprisonnement, le conseil de préfecture prononce seulement la condamnation à l'amende et la réparation des dommages; il doit renvoyer le contrevenant devant les tribunaux judiciaires pour l'application des peines corporelles.

En ce qui concerne les arrêtés pris par les préfets relativement à la navigation, il faut distinguer suivant que les règles qu'ils contiennent peuvent ou ne peuvent pas se rattacher aux dispositions des anciens règlements de voirie. Dans le premier cas, il est clair que les arrêtés préfectoraux ne doivent pas avoir pour effet de modifier les compétences légalement établies; dans le second cas, les arrêtés préfectoraux constituent des règlements de l'autorité administrative entraînant l'application de l'article 471, § 15, du Code pénal, et la compétence du tribunal de simple police (C. d'Ét., 20 juill. 1883).

1701. — *Règles spéciales à la navigation à vapeur.* — La navigation à vapeur nécessite des mesures spéciales de police que n'avaient pu prévoir les anciens règlements. Les dispositions de ces règlements ont été complétées par ordonnance du 23 mai 1843, modifiée par décret du 9 avril 1883, prescrivant diverses mesures relatives aux permis de navigation, aux épreuves des chaudières, aux appareils de sûreté dont les chaudières doivent être munies, au stationnement des bateaux, à leur manœuvre, etc. La loi du 21 juillet 1856 édicte les pénalités applicables aux contraventions en matière de navigation à vapeur. Ces pénalités, consistant en amendes et emprisonnement, sont prononcées par les tribunaux de police correctionnelle.

1702. — IV. Police de la pêche fluviale. — La loi du 15 avril 1829

prescrit les mesures reconnues nécessaires pour la conservation du poisson, spécifie les délits et détermine le mode de poursuite et la nature des peines en matière de pêche fluviale. La loi du 31 mai 1865 est venue y ajouter de nouvelles dispositions ayant principalement pour but la reproduction du poisson. Enfin, un décret du 5 septembre 1897 portant règlement général de la pêche fluviale institue, au ministère de l'agriculture, une *Commission de la pêche fluviale* composée de neuf membres dont un conseiller d'État en service ordinaire, président.

### § 4. — Canaux de navigation

1703. — I. Condition légale de ces canaux. — Il faut distinguer, d'une part, les canaux exécutés par voie de concession perpétuelle; d'autre part, les canaux exécutés par l'État ou par voie de concession temporaire.

1704. — *Canaux concédés à perpétuité.* — On a soutenu que ces canaux font partie du domaine public, parce qu'ils sont affectés à l'usage de tous. Mais cette doctrine n'a pas prévalu; en effet, pour que l'affectation à l'usage de tous, qui est un des caractères de la domanialité publique, puisse être invoquée utilement, il faudrait d'abord établir que l'État est investi de la propriété elle-même. Les chemins de halage sont affectés à l'usage de tous, cependant ils ne font pas partie du domaine public, parce qu'ils n'ont pas cessé d'appartenir aux propriétaires riverains. La Cour de cassation et le Conseil d'État sont d'accord pour reconnaître que les canaux concédés à perpétuité constituent aux mains des représentants actuels des concessionnaires primitifs une propriété *sui generis*, en ce sens qu'elle est grevée d'une affectation perpétuelle au service de la navigation (C. d'Ét., 19 mai 1864; Cass., 11 nov, 1867).

A raison de l'affectation dont ces canaux sont grevés, l'État exerce un droit de surveillance et de contrôle, tant sur leur exploitation que sur leur conservation et, par suite, ils sont soumis aux mêmes règles de police que les canaux dépendant du domaine public.

Les canaux concédés à perpétuité ont, pour la plupart, été successivement rachetés par l'État. Un des derniers à racheter était le canal du Midi. Le rachat en a été ordonné par la loi du 27 novembre 1897.

1705. — *Canaux exécutés par l'État ou concédés temporairement.* — Le mode de construction de canaux par voie de concession perpétuelle, usité sous l'ancien régime, est depuis longtemps abandonné. Aujourd'hui les canaux sont construits directement par l'État ou par des compagnies investies d'une concession pour une durée ne dépassant pas, en général, 99 ans. Dans les deux cas, les canaux font partie du domaine public; les concessionnaires n'ont aucun droit réel sur les ouvrages, mais un simple droit mobilier consistant dans la faculté de percevoir un péage. Leur situation est analogue à celle des concessionnaires de chemins de fer (V. *supra*, n° 1563).

1706. — *Délimitation.* — Les canaux de navigation font partie de ce que nous avons appelé le domaine public artificiel; ils ne peuvent, dès lors,

donner lieu aux questions qui ont été soulevées à propos de la délimitation des fleuves ou rivières navigables. L'administration n'aura pas à rechercher les limites naturelles du canal, mais celles qui résultent des actes et des plans d'après lesquels les terrains ont été acquis ou expropriés.

C'est au préfet qu'il appartient d'opérer la délimitation. Mais le préfet ne peut, sans excéder ses pouvoirs, comprendre dans les dépendances d'un canal et incorporer au domaine public des terrains de la propriété desquels l'administration ne justifie pas et qui ont toujours été possédés par des particuliers (C. d'Ét., 23 avril 1880). S'il est nécessaire d'étendre les limites du canal, il doit être procédé par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique.

1707. — *Autorisation de prises d'eau.* — Les attributions conférées aux préfets par le décret du 25 mars 1852 (tabl. D, n° 1), et aujourd'hui par la loi du 8 avril 1898 (art. 41 et 42), en ce qui concerne les autorisations de prises d'eau dans les rivières navigables, s'appliquent-elles aux canaux de navigation? La question a été soumise au Conseil d'État qui a été d'avis que le mode d'établissement et le régime hydraulique des canaux ne permettent pas de les assimiler complètement aux cours d'eau navigables, et que cette attribution pourrait avoir des inconvénients graves si elle s'étendait aux canaux dont les moyens d'alimentation sont, en général, difficiles et dispendieux (Av. C. d'Ét., 6 oct. 1859).

1708. — II. Condition des propriétés riveraines. — La question de savoir si le voisinage des canaux navigables crée, à l'égard des propriétés riveraines, des droits et des servitudes, a soulevé quelques controverses. On a prétendu que les propriétaires de terrains bordant un canal navigable sont, comme les riverains des fleuves et des rivières navigables, assujettis à la servitude de halage (C. d'Ét., 6 mars 1856). Cette solution ne fait aucune difficulté pour le cas où il s'agit de rivières canalisées; l'article 3 du décret du 22 janvier 1808, remplacé par l'article 49 de la loi du 8 avril 1898, autorise alors la création de la servitude moyennant une indemnité proportionnée au dommage, mais il n'existe aucun texte semblable lorsqu'il s'agit de canaux creusés de main d'homme. Après quelques hésitations, la jurisprudence a admis que la servitude de halage n'est pas applicable aux canaux de navigation (C. d'Ét., 18 mars 1881; Cass., 19 janv. 1875).

En général, l'État acquiert, par voie d'expropriation, les terrains nécessaires pour l'établissement des francs-bords des canaux. Par suite, il ne peut plus être question de droits quelconques au profit des riverains du canal, puisque l'État est le seul riverain immédiat. Si des alluvions venaient à se produire, l'État en profiterait seul.

Nous avons dit que les francs-bords acquis par l'État font, de même que le canal, partie du domaine public; ce sont des dépendances de la grande voirie, et, dès lors, les propriétaires des terrains contigus aux francs-bords doivent demander l'alignement avant de construire; mais, à défaut de texte spécial, ils ne sont pas soumis aux autres obligations imposées aux riverains des voies publiques, et même s'ils avaient construit en dehors de l'alignement, ils ne pourraient être condamnés qu'à la démolition des ouvrages.

1709. — III. Police des canaux de navigation. — Il faut distinguer encore ici les règles de police suivant qu'elles sont relatives à la conservation des canaux ou à la liberté et à la sécurité de la navigation.

1710. — *Police de conservation.* — Les dispositions de l'ordonnance de 1669 et de l'arrêt du Conseil du 24 juin 1777, reproduites ci-dessus (n° 1696), s'appliquent expressément aux canaux de navigation. Il existe, en outre, des dispositions particulières à certains canaux.

Rappelons que, aux termes de la loi du 29 floréal an X, « toute espèce de détérioration commise sur les *canaux*, fleuves et rivières navigables, leurs chemins de halage, fossés et ouvrages d'art », constitue une contravention de grande voirie dont la répression est de la compétence du conseil de préfecture; mais que, cette loi n'édictant pas de pénalité spéciale, le conseil de préfecture devrait seulement ordonner la réparation du dommage, si le fait ayant produit une dégradation du canal ou de ses dépendances n'était pas prévu par les anciens règlements.

1711. — *Police de la navigation.* — Il suffit de nous référer sur ce point aux règles que nous avons exposées à propos des cours d'eau navigables et flottables (n° 1697). Nous ferons un renvoi semblable en ce qui concerne la police de la pêche.

## SECTION III. — Cours d'eau hors du domaine public.

1712. — Division. — Les cours d'eau qui ne constituent pas des dépendances du domaine public sont: 1° les fleuves et rivières non navigables et non flottables; 2° les rivières flottables seulement à bûches perdues; 3° les canaux d'irrigation.

### § 1er. — Cours d'eau non navigables et non flottables

1713. — I. Condition légale de ces cours d'eau. — Sous l'empire du Code civil, de longues controverses s'étaient élevées, en doctrine et en jurisprudence, sur le point de savoir à qui appartiennent les rivières non navigables et non flottables. Dans le système qui avait fini par prévaloir, le lit ainsi que les eaux de ces rivières étaient classés au nombre des choses qui, aux termes de l'article 714 du Code civil, n'appartiennent à personne, dont l'usage est commun à tous et dont la jouissance est réglée par les lois de police (Cass., 26 fév. 1888; C. d'Ét., 18 avril 1866).

On en tirait diverses conséquences dont la principale était que les propriétaires riverains n'avaient droit à aucune indemnité pour le lit, de la rivière, quand celle-ci était employée pour des travaux d'utilité publique ou quand elle était déclarée navigable et flottable (Cass., 6 mai 1861).

Cette théorie a été écartée par la loi du 8 avril 1898 dont l'article 8 dispose : « Le lit des cours d'eau non navigables et non flottables appartient aux propriétaires des deux rives. Si les deux rives appartiennent à des pro-

priétaires différents, chacun d'eux a la propriété de la moitié du lit suivant une ligne que l'on suppose tracée au milieu du cours d'eau, sauf titre ou prescription contraire » §§ 1 et 2).

La loi ne s'explique pas relativement à la condition juridique de l'eau elle-même; mais il est certain qu'elle ne reconnaît pas aux riverains un droit de propriété sur cette eau, et que celle-ci doit, dès lors, continuer à être considérée comme une chose commune. Toutefois, à la différence des autres choses communes qui, comme l'air ou la lumière, sont à l'usage de tous, l'eau des rivières n'est commune qu'aux seuls riverains.

Dans le système ancien qui considérait le cours d'eau et son lit comme une chose commune, on décidait que les propriétaires riverains ne pourraient pas établir, à la limite de leurs héritages, des chaînes pour empêcher de passer en barque sur le cours d'eau (Cass. 8 mars 1865). Cette jurisprudence ne pourrait pas être maintenue aujourd'hui. Cela résulte nettement de l'art. 3, § 3, de la loi de 1898 qui prend soin de réserver « les droits acquis par les riverains ou autres intéressés sur les parties des cours d'eau qui servent de voie d'exploitation pour la desserte de leurs fonds ».

1714. — II. Droits des riverains. — Les principaux droits des riverains sur les cours d'eau non navigables et non flottables consistent dans la propriété du lit et dans l'usage de l'eau; mais ces deux droits donnent naissance à un grand nombre d'autres que nous allons examiner.

1715. — *Droit au lit abandonné.* — En cas de déplacement d'un cours d'eau, l'article 563 du Code civil, permettait aux propriétaires des fonds nouvellement occupés de prendre, à titre d'indemnité, l'ancien lit abandonné. C'était là un des arguments sur lesquels on s'appuyait pour soutenir que le lit des cours d'eau non navigables et non flottables n'appartenait pas aux riverains. Cette règle a été entièrement modifiée par l'article 4 de la loi de 1898: « Lorsque le lit d'un cours d'eau est abandonné, soit naturellement, soit par suite de travaux légalement exécutés, chaque riverain en *reprend* la libre disposition suivant les limites déterminées par l'article précédent », c'est-à-dire suivant la ligne supposée tracée au milieu du cours d'eau.

1716. — *Droit aux atterrissements.* — « La propriété des alluvions, relais, atterrissements, îles et îlots qui se forment dans les cours d'eau non navigables et non flottables est et demeure régie par les dispositions des articles 556, 557, 559, 561 et 562 du Code civil » (L. 1898, art. 7). Sur ce point, pas de modification; mais ces accroissements, considérés autrefois comme résultant d'un droit d'accession, ne sont plus aujourd'hui que la conséquence naturelle de la propriété du lit. Ils appartiennent de même que le lit aux riverains suivant la ligne médiane du cours d'eau.

En vertu du même principe, « chaque riverain a le droit de prendre, dans la partie du lit qui lui appartient, tous les produits naturels et d'en extraire de la vase, du sable, des pierres, à la condition de ne pas modifier le régime des eaux et d'en exécuter le curage » (L. 1898, art. 3, § 3).

1717. — *Droit à l'usage de l'eau.* — Ce droit est prévu par l'article 644 du Code civil, qui distingue suivant que le cours d'eau borde une propriété ou la traverse.

Lorsque le cours d'eau borde une propriété, le riverain peut se servir de l'eau courante à son passage pour l'irrigation de ses propriétés et même pour l'industrie (Cass., 17 janv. 1888). Si l'eau traverse un héritage, le propriétaire a le droit, non seulement de se servir de l'eau, mais encore de la détourner complètement, à charge de la rendre, à la sortie du fonds, à son cours ordinaire.

Le droit à l'usage de l'eau n'est pas absolu; c'est ce qui résulte, tant des dispositions du Code civil que de l'article 2 de la loi du 8 avril 1898 ainsi conçu: « Les riverains n'ont le droit d'user de l'eau courante qui borde ou qui traverse leurs héritages que dans les limites déterminées par la loi. Ils sont tenus de se conformer, dans l'exercice de ce droit, aux dispositions des règlements et des autorisations émanées de l'administration. »

1718. — *Droit de pêche.* — Dans les rivières et canaux non navigables et non flottables, « les propriétaires riverains ont, chacun de son côté, le droit de pêche jusqu'au milieu du cours de l'eau, sans préjudice des droits contraires établis par possession ou titres » (L. 15 avril 1829, art. 2).

Quand un de ces cours d'eau est déclaré navigable ou flottable, les riverains perdent le droit de pêche qui doit être, dès lors, exercé au profit de l'État; mais cette privation ne peut avoir lieu que moyennent une indemnité préalable, laquelle, aux termes de l'article 3 de la loi de 1829, doit être réglée « selon les formes prescrites par les articles 16, 17 et 18 de la loi du 8 mars 1810 (c'est-à-dire par les tribunaux judiciaires), compensation faite des avantages qu'ils pourraient retirer de la disposition prescrite par le Gouvernement ».

Aux termes de l'article 2 de la loi du 31 mai 1865, l'interdiction de la pêche pendant toute l'année peut être prononcée pour une période de cinq ans au plus avec faculté de renouvellement. Pour cette privation temporaire qui ne constitue qu'un dommage, les riverains ont droit à une indemnité qui est réglée par le conseil de préfecture.

1719. — III. Charges des riverains. — Les charges sont mieux précisées dans la législation nouvelle qu'elles ne l'étaient dans la législation précédente. Passons-les rapidement en revue.

1720. — *Curage.* — Les règles relatives au curage des cours d'eau non navigables et non flottables étaient édictées principalement par la loi du 14 floréal an XI. Cette loi a été abrogée par cette du 8 avril 1898 qui contient à cet égard les dispositions suivantes : « Le curage comprend tous les travaux nécessaires pour rétablir un cours d'eau dans sa largeur et sa profondeur naturelles, sans préjudice de ce qui est réglé à l'égard des alluvions par les articles 556 et 557 du Code civil » (art. 15).

L'administration avait quelquefois prétendu qu'elle avait le droit, en prescrivant le curage, de fixer la largeur nécessaire pour que les eaux puissent s'écouler librement. Mais la jurisprudence avait repoussé cette prétention et décidé que l'administration ne pouvait qu'ordonner le curage à vieux fond et à vieux bords (C. d'Ét., 18 déc. 1896), et que le curage ne doit pas avoir pour effet d'enlever aux riverains les alluvions formées insensiblement (C. d'Ét., 9 fév. 1865.) La disposition de la nouvelle loi a confirmé la jurisprudence.

« Il est pourvu au curage des cours d'eau non navigables et non flottables et à l'entretien des ouvrages qui s'y rattachent de la manière prescrite par les anciens règlements ou d'après les usages locaux. Les préfets sont chargés, sous l'autorité du ministre compétent, de prendre les dispositions nécessaires pour l'exécution de ces règlements et usages » (art. 19).

1721. — *Syndicats de curage et d'élargissement.* — « A défaut d'anciens règlements ou usages locaux, ou si l'application des règlements et l'exécution du mode de curage consacré par l'usage présente des difficultés, ou bien encore si les changements survenus exigent des dispositions nouvelles, il est procédé en conformité de la loi des 21 juin 1865 et 22 décembre 1888 sur les associations syndicales (art. 20) (*supra*, n$^{os}$ 1430 et s.).

« Dans le cas où les tentatives faites en vue d'arriver à la constitution d'une association syndicale libre ou autorisée n'aboutiraient pas, il est statué par un décret délibéré en Conseil d'État ; chaque décret est précédé d'une enquête et d'une instruction dont les formes sont déterminées par un règlement d'administration publique » (art. 21).

Ce règlement porte la date du 14 novembre 1899.

« Le décret règle le mode d'exécution des travaux, détermine la zone dans laquelle les propriétaires intéressés, riverains ou non riverains et usiniers, peuvent être appelés à y contribuer, et arrête, s'il y a lieu, les bases générales de la répartition de la dépense d'après le degré d'intérêt de chacun à l'exécution des travaux » (art. 22).

« Dans tous les cas, les rôles de répartition des sommes nécessaires au paiement des travaux de curage ou d'entretien des ouvrages sont dressés sous la surveillance du préfet et rendus exécutoires par lui. Le recouvrement est fait dans les mêmes formes et avec les mêmes garanties qu'en matière de contributions directes. Le privilège ainsi créé prend rang immédiatement après celui du Trésor public » (art. 23).

« Toutes les contestations relatives à l'exécution des travaux, à la répartition de la dépense et aux demandes en réduction ou décharge formées par les imposés sont portées devant le conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'État » (art. 24).

« Les travaux d'élargissement, de régularisation et de redressement des cours d'eau non navigables et non flottables, qui seront jugés nécessaires pour compléter les travaux de curage, sont assimilés à ces derniers, et leur exécution est poursuivie en vertu des articles précédents » (art. 25).

1722. — *Servitude du passage de l'eau.* — « Lorsqu'un cours d'eau non navigable et non flottable abandonne *naturellement* son lit, les propriétaires des fonds sur lesquels le nouveau lit s'établit sont tenus de souffrir le passage des eaux sans indemnité ; mais ils peuvent, dans l'année, qui suit le changement de lit, prendre les mesures nécessaires pour rétablir l'ancien cours des eaux. — Les propriétaires riverains du lit abandonné jouissent de la même faculté et peuvent, dans l'année, poursuivre l'exécution des travaux nécessaires au rétablissement du cours primitif » (art. 5).

« Lorsque, *par suite de travaux légalement ordonnés*, il y a lieu d'élargir le lit ou d'en ouvrir un nouveau, les propriétaires des terrains occupés ont droit à une indemnité à titre de servitude de passage. — Pour la fixa-

tion de cette indemnité, il sera tenu compte de la situation respective de chacun des riverains par rapport à l'axe du nouveau lit, la limite des héritages demeurant fixée conformément aux dispositions du § 2 de l'article 3 ci-dessus, à moins de stipulations contraires. Les bâtiments, cours et jardins attenant aux habitations sont exempts de la servitude de passage. — Les contestations auxquelles peuvent donner lieu l'application du § 2 du présent article et le règlement des indemnités sont jugées en premier ressort par le juge de paix du canton. — S'il y a lieu à expertise, il peut, dans tous les cas, n'être nommé qu'un seul expert » (art. 6).

1723. — *Expropriation des terrains exemptés de la servitude.* — « S'il s'agit de terrains exceptés de la servitude de passage et si, à défaut d'accord, il est nécessaire de recourir à l'expropriation, il est procédé à cette expropriation et au règlement des indemnités conformément aux dispositions combinées de la loi du 3 mai 1841 et des §§ 3 et suivants de l'article 16 de la loi du 21 mai 1836 » (art. 26). En d'autres termes, il y a lieu d'appliquer les règles ordinaires de l'expropriation, sauf en ce qui concerne le règlement de l'indemnité, lequel est fixé par le petit jury (V. *supra*, n° 1627).

1724. — *Servitude de passage pour travaux.* — « Pendant la durée des travaux, les propriétaires sont tenus de laisser passer sur leurs terrains les fonctionnaires et agents chargés de la surveillance, ainsi que les entrepreneurs et ouvriers. — Ce droit devra s'exercer, autant que possible, en suivant la rive du cours d'eau » (art. 27).

1725. — *Charges éventuelles des communes.* — « Si les travaux de curage, d'élargissement, de régularisation et de redressement intéressent la salubrité publique, le décret ou l'arrêté qui les ordonne peut, après avis du conseil général et des conseils municipaux intéressés, mettre une partie de la dépense à la charge des communes dont le territoire est assaini. — Dans ce cas, le décret ou l'arrêté détermine quelles sont les communes intéressées et fixe la part que chacune d'elles doit supporter dans la dépense (art. 28). »

1726. — IV. Police et conservation des eaux. — Les bases de la législation sur ce point se trouvent dans la loi en forme d'instruction des 12-20 août 1790 qui porte : « Les administrations de département doivent rechercher et indiquer les moyens de *procurer le libre cours des eaux ;* d'empêcher que les prairies ne soient submergées par la trop grande élévation des écluses des moulins et par les ouvrages d'art établis sur les rivières ; de *diriger* enfin, autant qu'il sera possible, *toutes les eaux de tout le territoire vers un but d'utilité générale d'après les principes de l'irrigation* ».

En vertu de ce texte, l'administration est investie d'un double pouvoir : *pouvoir de police* pour assurer le libre écoulement des eaux et prévenir ou faire cesser les causes d'insalubrité ou d'inondation ; *pouvoir de conservation*, afin de diriger les eaux vers un but d'utilité générale.

Ce double pouvoir est maintenu par l'article 8 de la loi de 1898 : « L'autorité administrative est chargée de la conservation et de la police des cours d'eau non navigables et non flottables (art. 8) ».

L'administration intervient, suivant les cas, par voie de réglementation ou par voie d'autorisation.

1727. — V. Pouvoir de réglementation. — Les règlements émanés de l'administration s'appliquent, soit à plusieurs cours d'eau, soit même à un seul, mais avec un certain caractère de généralité. Lorsqu'ils ont pour objet la conservation des eaux, leur direction et leur aménagement, ils sont désignés, dans l'usage, sous la dénomination de *règlements d'eau*; lorsqu'ils ont pour objet d'assurer le libre écoulement des eaux et de prévenir les causes d'insalubrité ou d'inondation, ils constituent des *règlements de police*.

1728. — *Règlements d'eau*. — Avant 1852, les règlements administratifs concernant la conservation et la répartition des eaux ne pouvaient devenir obligatoires qu'après avoir été approuvés par décret en la forme des règlements d'administration publique (Arr. 6 niv. an VI; Av. C. d'Ét., 2 niv. an XIV). Depuis les décrets de décentralisation, l'autorité centrale n'intervenait dans cette réglementation que pour procéder à un partage d'eau entre l'agriculture et l'industrie en dehors des anciens règlements ou des usages locaux et contrairement à ces règlements ou usages. Dans tous les autres cas, la décision était prise par le préfet, alors même qu'elle avait pour but la revision d'un règlement établi avant 1852 par décret ou ordonnance (D. 25 mars 1852, Tab. D, nos 4 et 7).

La loi de 1898 est encore ici revenue à la règle ancienne. Il importe, en effet, que le même cours d'eau soit soumis à une réglementation uniforme quel que soit le nombre des départements qu'il traverse : « Des décrets rendus, après enquête, dans la forme des règlements d'administration publique fixent, s'il y a lieu, le régime général de ces cours d'eau de manière à concilier les intérêts de l'agriculture et de l'industrie avec le respect dû à la propriété et aux droits et usages antérieurement établis (art. 9) ».

A propos de ce pouvoir de réglementation, une double observation est nécessaire. D'une part, il appartient à l'administration d'apprécier discrétionnairement l'utilité de son intervention pour effectuer une répartition des eaux entre les intéressés, sans que l'usage qu'elle fait de ses pouvoirs donne lieu à un recours par la voie contentieuse. D'autre part, l'administration ne doit intervenir qu'au point de vue de l'utilité générale du pays et dans l'intérêt collectif de tous les riverains ; si elle usait de ses pouvoirs pour régler des questions d'intérêt privé, elle commettrait un excès de pouvoir (C. d'Ét., 22 nov. 1895).

Les contestations qui s'élèvent entre les propriétaires auxquels les eaux peuvent être utiles sont jugées par les tribunaux judiciaires qui doivent d'abord appliquer les règlements administratifs généraux ou locaux (C. civ., art. 645). A défaut de règlements administratifs, les tribunaux peuvent donc régler l'usage des eaux et, en prononçant, ils « doivent concilier l'intérêt de l'agriculture avec le respect dû à la propriété ». Mais ils ne statuent pas d'office, ni par voie de disposition générale et réglementaire; ils ne prononcent que sur les contestations particulières s'élevant entre riverains et dont ils sont régulièrement saisis.

1729. — *Règlements de police*. — En vertu des lois des 22 déc. 1789-janv. 1790 et 12-20 août 1890, les préfets sont investis, sous l'autorité de

l'administration supérieure, d'un pouvoir général à l'effet de prescrire, même par voie de règlement, les mesures destinées à assurer le libre écoulement des eaux. Ce pouvoir a toujours été reconnu par le Conseil d'État et la Cour de cassation ; mais des difficultés se sont fréquemment élevées sur le point de savoir quelle en est l'étendue. Afin de ne laisser subsister aucun doute à cet égard, le ministre des travaux publics a jugé utile de formuler un modèle d'arrêté préfectoral portant règlement de police pour les cours d'eau non navigables et non flottables. Cette formule a été adressée à tous les préfets avec invitation de prendre un arrêté conforme, sauf les modifications que les circonstances locales pourraient nécessiter (Circ. trav. publ., 21 juin 1878).

1730. — VI. Pouvoir d'autorisation. — Avant 1872, l'administration centrale était seule compétente pour accorder les autorisations d'établissements sur les cours d'eau. Le décret du 25 mars 1852 transporta aux préfets le droit de statuer sur l'autorisation de tout établissement nouveau et sur la régularisation des établissements non encore pourvus d'autorisation régulière. Cette attribution a été maintenue aux préfets par la loi de 1898 : « Aucun barrage, aucun ouvrage destiné à l'établissement d'une prise d'eau d'un moulin ou d'une usine ne peut être entrepris dans un cours d'eau non navigable et non flottable sans l'autorisation de l'administration » (art. 11).

« Les préfets statuent après enquête sur les demandes ayant pour objet : — 1° L'établissement d'ouvrages intéressant le régime ou le mode d'écoulement des eaux ; 2° la régularisation de l'existence des usines et ouvrages établis sans permission et n'ayant pas de titre légal ; 3° la révocation ou la modification des permissions précédemment accordées. — La forme de l'instruction qui doit précéder les arrêtés des préfets est déterminée par un règlement d'administration publique » (art. 12).

1731. — *Recours contre l'arrêté du préfet.* — L'arrêté pris par le préfet dans les cas ci-dessus peut être l'objet d'un recours administratif et d'un recours pour excès de pouvoir : « S'il y a réclamation des parties intéressées contre l'arrêté du préfet, il est statué par un décret rendu sur l'avis du Conseil d'État, sans préjudice du recours contentieux en cas d'excès de pouvoir » (art. 13).

L'intervention d'un décret en Conseil d'État à propos du recours contre une décision du préfet est une anomalie dans notre droit administratif. Les recours hiérarchiques contre les décisions préfectorales sont généralement portés devant les ministres. Cette anomalie s'explique par le soin qu'avait pris le Conseil d'État, dans son projet, de garantir les intérêts privés. Le préfet devait statuer « en conseil de préfecture » et le recours devait être porté devant le chef du pouvoir exécutif « en Conseil d'État ». On a supprimé l'intervention du conseil de préfecture, pour la décision du préfet, mais, en cas de réclamation contre cette décision, on a laissé subsister la nécessité d'un décret en Conseil d'État. Quant au recours pour excès de pouvoir, il a lieu dans les conditions ordinaires.

1732. — *Effets des autorisations.* — En accordant les autorisations, le préfet se borne à déclarer que les usines ou autres ouvrages ne lui parais-

sent pas de nature à empêcher le libre écoulement des eaux et qu'il ne s'oppose pas à l'exécution des ouvrages ; mais « dans tous les cas, les droits des tiers sont et demeurent réservés » (art. 17). La loi le répète, avec plus de précision encore, dans deux autres articles : « Le propriétaire riverain d'un cours d'eau non navigable et non flottable ne peut exécuter des travaux au-dessus de ce cours d'eau ou le joignant qu'à la condition de ne pas préjudicier à l'écoulement et de ne causer aucun dommage aux propriétés voisines » (art. 10). — Les propriétaires ou fermiers de moulins ou usines, même autorisés ou ayant une existence légale (1), sont garants des dommages causés aux chemins et aux propriétés » (art. 15).

Les tribunaux judiciaires sont seuls compétents pour statuer sur les actions intentées par les tiers auxquels la création des établissements autorisés porterait préjudice. Ces tribunaux peuvent condamner le permissionnaire à des dommages-intérêts envers les tiers lésés et prescrire les mesures nécessaires pour empêcher le préjudice à l'avenir (Cass., 18 oct. 1886).

1733. — *Retrait des autorisations.* — Les autorisations données sur les cours d'eau non navigables et non flottables n'ont pas un caractère précaire comme celles qui sont accordées sur les cours d'eau du domaine public; elles confèrent de véritables droits à ceux qui les ont obtenues. Cependant ces autorisations peuvent être révoquées ou modifiées dans certains cas. « Les permissions peuvent être révoquées ou modifiées *sans indemnité*, soit dans l'intérêt de la salubrité publique, soit pour prévenir ou faire cesser les inondations, soit enfin dans le cas de réglementation générale prévue par l'article 9. — Dans tous les autres cas, elles ne peuvent être révoquées ou modifiées que *moyennant indemnité* » (art. 14). Il en serait ainsi notamment si la suppression ou la modification résultait de l'exécution de travaux déclarés d'utilité publique.

1734. — VII. Pouvoirs des maires. — La loi du 5 avril 1884 (art. 97) confiait déjà aux maires le soin de prévenir par des précautions convenables et de faire cesser les inondations. La loi du 8 avril 1898, élargissant sur ce point les pouvoirs municipaux, ajoute que « les maires peuvent, *sous l'autorité des préfets*, prendre toutes les mesures nécessaires pour la police des cours d'eau » (art. 16).

## § 2. — Cours d'eau flottables a buches perdues

1735. — I. Définition. — Le flottage à bûches perdues consiste à lancer à l'eau, dans les rivières et ruisseaux situés à proximité des forêts, des bûches isolées qui, entraînées par le courant, descendent jusqu'au port où elles doivent êtres recueillies. On s'est demandé si ces cours d'eau, qui ne sont visés expressément par aucun article du Code civil, dépendent du

(1) Ont une *existence légale* ou un *titre légal* les concessions faites par les seigneurs hauts justiciers autrefois propriétaires des petits cours d'eau, les usines établies par eux et comprises dans des ventes nationales, les usines fonctionnant sans réclamation avant 1789 (L. 28 mars 1790).

domaine public. La question a été résolue négativement par un avis du Conseil d'État du 21 février 1822 et par la jurisprudence de la Cour de cassation (22 août 1823).

Les rivières et cours d'eau flottables à bûches perdues sont soumis aux dispositions relatives aux cours d'eau non navigables et non flottables et aux dispositions spéciales suivantes (L. 1898, art. 30).

1736. — II. Règles spéciales. — « Le flottage à bûches perdues ne peut être établi sur les cours d'eau où il n'existe pas actuellement que par un décret rendu après enquête et avis des conseils généraux des départements traversés par ces cours d'eau. Ce décret sera inséré au *Bulletin des lois*. — Le décret détermine les *servitudes* nécessaires pour l'exercice du flottage et règle les obligations respectives des propriétaires riverains, des usiniers et des flotteurs » (art. 31).

L'indemnité due à raison de ces servitudes est fixée en premier ressort par le juge de paix du canton. — Il est tenu compte, dans le règlement de cette indemnité, des avantages qui peuvent résulter de l'établissement du flottage » (art. 32).

« Sont maintenus, tant qu'ils n'auront pas été revisés conformément aux dispositions des articles 31 et 32 ci-dessus, tous les règlements spéciaux relatifs aux rivières et cours d'eau sur lesquels se pratique le flottage à bûches perdues » (art. 33).

Les cours d'eau qui nous occupent ne pouvant être compris dans la grande voirie, c'est aux tribunaux judiciaires et non aux conseils de préfecture qu'il appartient de réprimer les contraventions dont ils sont l'objet (C. d'Ét., 13 déc. 1866).

## § 3. — Canaux d'irrigation

1737. — I. Modes d'exécution. — Les canaux d'irrigation sont alimentés, soit par des eaux de source, soit par des prises d'eau pratiquées dans les fleuves ou rivières. Néanmoins, lors même qu'ils sont alimentés par un cours d'eau navigable ou flottable, ils ne font pas partie du domaine public.

Après déclaration d'utilité publique dans les formes ordinaires, les canaux d'irrigation peuvent être exécutés, soit par des concessionnaires, soit par l'État, soit par des associations syndicales autorisées.

Des associations syndicales libres peuvent aussi se former, et, en vertu de l'article 8 de la loi 21 juin 1865, demander leur transformation en associations autorisées (V. *suprà*, n° 1432). C'est par ce dernier moyen que divers canaux d'irrigation ont été établis depuis la promulgation de la loi sur les associations syndicales.

1738. — II. Police. — Il n'existe aucune règle spéciale relativement à la police des canaux d'irrigation; mais les dispositions que nous avons citées à propos des cours d'eau non navigables et non flottables permettent à l'administration de prescrire toutes les mesures nécessaires pour la salubrité publique.

## § 4. — Étangs et sources

1739. — I. Étangs. — Pour déterminer l'étendue des pouvoirs de l'administration relativement aux étangs, il faut distinguer entre les étangs qui sont alimentés par des cours d'eau et ceux qui ne sont alimentés que par des sources ou par des eaux pluviales.

1740. — *Étangs alimentés par des cours d'eau.* — Bien que ces étangs soient l'objet d'un droit de propriété privée, l'administration tient de la loi des 12-20 août 1790 le pouvoir d'autoriser et de régler les retenues d'eau et même d'ordonner la suppression de ces retenues ou autres ouvrages, si l'utilité générale exige le rétablissement du cours naturel de l'eau. L'administration exerce aussi, en vertu des lois du 28 sept. 1790-6 oct. 1791, des droits de police, soit au point de vue de la surveillance du cours d'eau, soit au point de vue de la pêche. Il est admis par la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour de cassation que les étangs qui sont en communication sur un point quelconque avec un cours d'eau, sont soumis au pouvoir réglementaire de l'administration (Cass., 10 janvier 1874; C. d'Ét., 7 août 1874; Confl., 13 déc. 1890).

1741. — *Étangs alimentés par des sources ou par des eaux pluviales.* — Ces étangs sont la propriété absolue du propriétaire de l'héritage qui reçoit les eaux ou dans lequel naissent les sources. Par suite, les pouvoirs attribués à l'administration par la loi de 1790 ne s'étendent pas à ces étangs; mais en vertu de la loi des 11-19 septembre 1792, le préfet sur l'avis du sous-préfet, la demande du conseil municipal et la déclaration des gens de l'art, peut ordonner la suppression de toute espèce d'étangs nuisibles à la santé publique. Cette suppression a lieu sans indemnité (Av. C. d'Ét., 3 mars 1858.

1742. — II. Sources. — Tout propriétaire a le droit d'user et de disposer des eaux de sources nées sur son fonds (C. civ., art. 641). Ce principe souffre toutefois des restrictions, soit dans l'intérêt privé, soit dans un intérêt public. Les restrictions dans l'intérêt privé relèvent exclusivement du Droit civil; quant aux restrictions dans l'intérêt public, elles se rattachent au Droit administratif. C'est de celles-ci seulement que nous devons nous occuper.

1743. — *Première restriction au droit du propriétaire.* — L'ancien article 643 du Code civil interdisait au propriétaire d'une source d'en *changer le cours* lorsqu'elle fournit aux habitants d'une commune, village ou hameau l'eau qui leur est nécessaire. La jurisprudence, interprétant cet article d'une manière restrictive, en tirait la conséquence que le propriétaire restait maître d'absorber entièrement l'eau et même d'intercepter les veines alimentaires de la source. La loi du 8 avril 1898 (art. 1er) a modifié cette disposition dans un sens plus favorable aux collectivités : Le propriétaire « ne peut pas user de la source de manière à enlever aux habitants d'une commune, village ou hameau, l'eau qui leur est nécessaire; mais si les habitants n'en ont pas acquis ou prescrit l'usage, le propriétaire peut réclamer une indemnité, laquelle est réglée par experts ».

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

1744. — *Deuxième restriction.* — L'article 643 du Code civil, modifié par la loi du 8 avril 1898, a tranché une difficulté qui s'était produite à propos de la captation et de la dérivation des sources pour l'alimentation des villes.

La Cour de cassation, s'attachant à la lettre des articles 641 et 642 du Code civil, décidait que le propriétaire d'une source avait le droit absolu d'en user à sa volonté, c'est-à-dire de l'absorber entièrement, de la détourner et de la céder à une ville ou à une compagnie, quand même elle donnerait naissance à un cours d'eau sur lequel des usines ou des prises d'eau pour l'irrigation seraient établies de temps immémorial (Cass., 18 fév. 1858). Certaines villes avaient profité de cette jurisprudence pour mettre à sec des rivières sans accorder d'indemnité aux usiniers ou arrosants. Le Conseil d'État s'était efforcé d'y remédier en faisant insérer dans les décrets qui devaient intervenir pour déclarer l'utilité publique des travaux d'adduction, une clause portant que des indemnités devraient être allouées à tous ceux qui éprouveraient un préjudice par suite de la suppression ou de la diminution du cours d'eau. Le nouvel article 643 du Code civil, modifié par la loi du 8 avril 1898, est ainsi conçu : « Si, dès la sortie du fonds où elles surgissent, les eaux de source forment un cours d'eau offrant le caractère d'eaux publiques et courantes, le propriétaire ne peut les détourner de leur cours naturel au préjudice des usagers inférieurs ». Cette disposition ne forme pas un obstacle absolu à ce que des dérivations de source puissent avoir lieu au profit de collectivités, mais elle oblige celles-ci à agir par voie d'expropriation et à allouer des indemnités préalables aux usagers qui éprouveraient des dommages par suite de ces dérivations.

## § 5. — Sources minérales

1745. — I. Protection des sources minérales. — La conservation de certaines sources d'eaux minérales intéresse à un assez haut degré la santé publique pour que le législateur ait cru devoir édicter à l'égard de ces sources des mesures de protection.

1746. — *Périmètre de protection.* — Aux termes de la loi du 14 juillet 1866, les sources d'eaux minérales peuvent être déclarées d'*intérêt public*, après enquête, par un décret en Conseil d'État, et un périmètre de protection peut leur être assigné par le décret dans la même forme (art. 1 et 2).

Aucun sondage, aucun travail souterrain ne peut être pratiqué sans autorisation dans ce périmètre. A l'égard des fouilles, tranchées, pour extraction de matériaux ou pour un autre objet, fondations de maisons, caves, ou autres travaux à ciel ouvert, le décret qui fixe le périmètre de protection peut exceptionnellement imposer aux propriétaires l'obligation de faire, au moins un mois à l'avance, une déclaration au préfet qui ne délivre récépissé (art. 3).

Les travaux entrepris, soit en vertu d'une autorisation régulière, soit après déclaration préalable, peuvent, sur la demande du propriétaire de la source, être interdits par le préfet, si leur résultat constaté est d'altérer ou

de diminuer la source. Le propriétaire est préalablement entendu. L'arrêté du préfet est exécutoire par provision, sauf recours au conseil de préfecture et au Conseil d'État par la voie contentieuse (art. 4).

1747. — *Extension du périmètre.* — Lorsque, à raison de sondages ou de travaux souterrains entrepris en dehors du périmètre, et jugés de nature à altérer ou diminuer une source minérale déclarée d'intérêt public, l'extension du périmètre paraît nécessaire, le préfet peut, sur la demande du propriétaire de la source, ordonner la suspension des travaux. Les travaux peuvent être repris, si, dans le délai de six mois, il n'a pas été statué sur l'extension du périmètre (art. 5).

La même disposition s'applique à une source minérale déclarée d'intérêt public, à laquelle aucun périmètre n'a été assigné (art. 6).

1748. — *Droit du propriétaire de la source.* - A l'intérieur du périmètre de protection, le propriétaire de la source peut faire, dans le terrain d'autrui, à l'exception des maisons d'habitation et des cours attenantes, tous les travaux de captage et d'aménagement nécessaires pour la conservation, la conduite et la distribution des eaux, lorsque les travaux ont été autorisés par le ministre du commerce. L'occupation des terrains ne peut avoir lieu qu'en vertu d'un arrêté du préfet qui en fixe la durée (art. 7 et 8).

1749. — II. Indemnités. — Aucune indemnité n'est due aux propriétaires des fonds sur lesquels est établi le périmètre de protection, tant que cette servitude reste à l'état latent (Cass., 30 janv. 1878). Mais une indemnité est due lorsqu'il y a occupation effective de terrains. Les indemnités pour dommages résultant de l'occupation sont réglées par les tribunaux civils (art. 10). Si l'occupation dure plus d'une année ou si, après les travaux, le terrain n'est plus propre à l'usage auquel il était employé, le propriétaire peut en exiger l'acquisition par le propriétaire de la source et l'indemnité est réglée comme en matière d'expropriation (art. 9). Mais, dans aucun cas l'expropriation ne peut être provoquée par le propriétaire de la source.

1750. — III. Exploitation. — Les sources d'eaux minérales peuvent être la propriété de l'État, des départements, des communes, d'institutions charitables ou même de particuliers. Quel que soit, du reste, le propriétaire, aucun établissement ne peut être ouvert au public sans autorisation préalable de l'administration, et cette autorisation ne peut être délivrée qu'après qu'il a été constaté que les eaux qu'on veut exploiter possèdent des propriétés thérapeutiques spéciales. Les autorisations sont délivrées par le ministre du commerce. Toutefois, le pouvoir d'autorisation n'ayant été conféré à l'administration qu'au point de vue de la santé publique, le ministre ne pourrait, sans excès de pouvoir, refuser l'autorisation d'exploiter une source d'eau minérale pour tout autre motif et, par exemple, dans le but de protéger une source voisine appartenant à l'État (C. d'Ét., 6 déc. 1878).

L'article 12 de la loi du 14 juillet 1856, en vue d'assurer la bonne exploitation des sources d'eau minérale, donne à l'administration un pouvoir considérable : « Si une source d'eau minérale, déclarée d'intérêt public, est exploitée d'une manière qui en compromette la conservation, ou si

l'exploitation ne satisfait pas aux besoins de la santé publique, un décret délibéré en Conseil d'État peut autoriser l'expropriation de la source et de ses dépendances nécessaires à l'exploitation, dans les formes réglées par la loi du 3 mai 1841. »

## CHAPITRE VI

### LE RÉGIME MINIER

1751. — I. Division. — L'article 1er de la loi du 21 avril 1810 classe, sous les trois qualifications de *mines*, *minières* et *carrières* les masses de substances minérales ou fossiles renfermées dans le sein de la terre ou existant à la surface. Les articles 2 à 4 donnent la nomenclature des substances comprises dans chacune de ces trois catégories. Bien que cette nomenclature soit l'œuvre de Fourcroy, elle ne saurait être considérée comme technique et scientifique, mais elle est industrielle et administrative. Nous nous occuperons dans deux sections 1° des mines, 2° des minières et des carrières.

1752. — II. Service des mines. — Le *Corps des mines* comprend des inspecteurs généraux, des ingénieurs en chef et des ingénieurs ordinaires. Il relève du ministère des travaux publics. La France est divisée en cinq inspections générales (Nord-Ouest, Nord-Est, Centre, Sud-Est, Sud-Ouest).

Le *Conseil général des mines*, présidé par le ministre, est composé des inspecteurs généraux. Il donne son avis sur les demandes de concession et sur tous autres objets pour lesquels il ont jugé utile de connaître son opinion. Il est nécessairement consulté sur les questions contentieuses qui doivent être soumises au Conseil d'État.

### SECTION PREMIÈRE. — Les mines.

#### § 1er. — Notions préliminaires

1753. — I. Propriété des mines. — Quatre systèmes se sont produits relativement à la propriété des mines. Le premier considère les mines comme un accessoire de la superficie et en attribue la propriété au propriétaire de la surface. Dans le second, les mines seraient une *res nullius* qui devrait appartenir à l'inventeur, c'est-à-dire à celui qui, par ses recherches, a fait apparaître cette richesse nouvelle. Le troisième confère

la propriété des mines à l'État qui peut les exploiter à son profit. Enfin, le quatrième, tout en considérant les mines comme *res nullius*, exige, dans un intérêt social, l'intervention de la puissance publique pour l'attribution de cette propriété à celui qui paraît le plus capable d'une bonne exploitation.

1754. — II. Historique. — Dans le droit romain primitif, les mines étaient réputées appartenir au propriétaire de la surface; mais, sous l'empire, les particuliers furent fréquemment dépouillés de ce genre de biens, et l'on distingua les mines publiques et les mines privées. Dans l'ancienne monarchie française, le domaine des mines avait été usurpé par les seigneurs qui le conservèrent jusqu'au jour où il fut revendiqué par la couronne à titre de droit régalien. A partir de ce moment, les mines furent considérées comme appartenant au roi qui en disposait suivant son bon plaisir.

L'Assemblée constituante, se trouvant en présence de la controverse élevée relativement à la propriété des mines, chercha à opérer une transaction entre les divers systèmes. Elle déclara, dans la loi du 28 juillet 1792, que les « mines sont à la disposition de la nation, en ce sens seulement que ces substances ne peuvent être exploitées que de son consentement et sous sa surveillance ». D'autre part, elle consacra le droit des propriétaires de la surface en leur conférant le droit exclusif d'exploiter les mines qui se trouveraient dans leurs fonds jusqu'à cent pieds de profondeur et la préférence sur tous les autres pour l'exploitation des mines situées à une plus grande profondeur. Enfin elle limitait à 50 ans la durée des concessions. Les imperfections de cette loi ne tardèrent pas à se faire sentir. L'exploitation des mines ne peut donner les résultats qu'on doit en attendre dans l'intérêt public, si elle est morcelée comme la propriété elle-même et si le concessionnaire n'a pas l'assurance d'être rémunéré, pendant un temps suffisamment long, des sacrifices qu'il a dû faire pour ouvrir la mine et arriver jusqu'aux filons productifs. Le dépérissement des mines ne tarda pas à démontrer la nécessité d'une réforme.

Cette réforme a été accomplie par la loi du 21 avril 1810 qui est encore en vigueur, sauf quelques additions introduites par des lois postérieures et notamment par la loi du 27 juillet 1880.

1755. — III. Définition des mines. — L'article 2 de la loi de 1810 définit ainsi les mines : « Seront considérées comme mines, celles connues pour contenir en filons, en couches ou en amas, de l'or, de l'argent, du platine, du mercure, du cuivre, de l'étain, du zinc, de la calamine, du bismuth, du cobalt, de l'arsenic, du manganèse, de l'antimoine, du molybdène, de la plombagine ou autres matières métalliques, du soufre, du charbon de terre ou de pierre, du bois fossile, des bitumes, de l'alun et des sulfates à base métallique. » La loi du 17 juin 1840 y a ajouté les mines de sel, et les sources ou puits d'eau salée. Le Conseil d'État ne considère pas, d'ailleurs, cette énumération comme absolument limitative ; il décide qu'il appartient au Président de la République de statuer par décret en Conseil d'État sur la question de savoir si une substance non expressément désignée dans la nomenclature peut être comprise au nombre des substances concessibles (C. d'Ét., 24 fév. 1872).

1756. — IV. Recherche des mines. — La recherche des mines et la constatation de leur existence sont le préliminaire obligé de toute concession. Disposer du tréfonds sans s'être assuré qu'il existe une mine concessible, ce serait, en effet, attenter aux droits de la propriété.

Le propriétaire du sol est maître, sans avoir aucune formalité préalable à remplir, de se livrer à toute espèce de travaux de recherches dans l'étendue de sa propriété. Son droit n'est limité que par des concessions déjà faites et par les lois de police et de sûreté. « Quant au simple explorateur, il ne peut faire des recherches pour découvrir des mines, enfoncer des sondes ou tarières sur un terrain qui ne lui appartient pas, que du consentement du propriétaire de la surface, ou avec l'autorisation du gouvernement donnée après avoir consulté l'administration des mines, à la charge d'une préalable indemnité envers le propriétaire après qu'il aura été entendu » (L. 1810, art. 10). A défaut de convention amiable entre l'explorateur et le propriétaire de la surface, l'indemnité est réglée par le conseil de préfecture.

« Nulle permission de recherches ni concession de mines ne pourra, sans le consentement du propriétaire de la surface, donner le droit de faire des sondages, d'ouvrir des puits ou galeries, ni d'établir des machines, ateliers ou magasins dans les enclos murés, cours ou jardins. Les puits ou galeries ne peuvent être ouverts dans un rayon de 50 mètres des habitations et des terrains compris dans les clôtures murées y attenant, sans le consentement des propriétaires de ces habitations » (art. 11).

## § 2. — La concession et ses effets

1757. — I. Formes de la concession. — « Les mines ne peuvent être exploitées qu'en vertu d'un acte de concession délibéré en Conseil d'État » (art. 5). Cette règle est absolue; elle s'applique au propriétaire du sol comme à tout autre.

1758. — *Demande en concession.* — La demande en concession est adressée au préfet, qui la fait enregistrer à sa date sur un registre particulier, et ordonne les publications et affiches dans les dix jours. Le secrétaire général de la préfecture délivre au requérant un extrait certifié de l'enregistrement de la demande (art. 22-25).

L'affichage a lieu, pendant deux mois, aux chefs-lieux de département et de l'arrondissement où la mine est située, dans la commune où le demandeur est domicilié et dans toutes les communes sur le territoire desquelles la concession peut s'étendre ; les affiches sont insérées, deux fois et à un mois d'intervalle, dans les journaux du département et dans le *Journal officiel* (art. 23).

Les oppositions et demandes en concurrence sont admises devant le préfet jusqu'au dernier jour du second mois à compter de la date de l'affiche. Elles sont notifiées, par actes extrajudiciaires, à la préfecture du département où elles sont enregistrées sur le registre indiqué ci-dessus. Elles sont également notifiées aux parties intéressées, et le registre

est ouvert à tous ceux qui en demandent communication (art. 26).

1759. — *Acte de concession*. — Il est statué définitivement sur la demande en concession par décret en Conseil d'État. Jusqu'à l'émission du décret, toute opposition est recevable devant le ministre de l'intérieur ou le Conseil d'État: dans ce dernier cas, elle a lieu par requête présentée par un avocat au Conseil, comme pour les affaires contentieuses; et, dans tous les cas, elle est notifiée aux parties intéressées. Si l'opposition est motivée sur la propriété de la mine acquise par concession ou autrement, les parties sont renvoyées devant les tribunaux (art. 28).

L'étendue de la concession est déterminée par l'acte de concession (art. 29).

« Le gouvernement est *juge des motifs ou considérations d'après lesquels la préférence doit être accordée* aux divers demandeurs en concession, qu'ils soient propriétaires de la surface, inventeurs ou autres. En cas que l'inventeur n'obtienne pas la concession d'une mine, il aura droit à une indemnité de la part du concessionnaire; elle sera réglée par l'acte de concession » (art. 15).

1760. — II. Effets de la concession. — Le décret portant concession d'une mine produit un effet principal très important : il sépare juridiquement du sol les substances fossiles et minérales qui y sont contenues et en forme une propriété distincte ayant également le caractère d'immeuble. « Il donne la propriété *perpétuelle* de la mine, laquelle est dès lors disponible et transmissible comme tous les autres biens, et dont on ne peut être exproprié que dans les cas et les formes prescrites pour les autres propriétés, conformément au Code civil et au Code de procédure civile » (art. 8, § 1er).

« Du moment où une mine est concédée, même au propriétaire de la surface, cette propriété est distinguée de celle de la surface, et désormais considérée comme propriété nouvelle sur laquelle de nouvelles hypothèques peuvent être assises » (art. 19).

« L'acte de concession, fait après l'accomplissement des formalités prescrites, purge, en faveur du concessionnaire, tous les droits des propriétaires de la surface et des inventeurs, ou de leurs ayants droit, chacun dans leur ordre, après qu'ils ont été entendus ou appelés » (art. 17).

Cependant cette propriété est soumise, dans l'intérêt général, à des restrictions que ne souffre pas la propriété ordinaire. Elle ne peut être vendue par lots ou partagée sans une autorisation du gouvernement donnée dans les mêmes formes que la concession (art. 7, § 2); elle peut être retirée pour insuffisance d'exploitation (art. 49); elle est soumise à une surveillance continuelle de la part de l'autorité administrative (art. 50); enfin la réunion de concessions ne peut avoir lieu sans l'autorisation du gouvernement (D. 23 oct. 1852).

## § 3. — Obligations du concessionnaire

1761. — I. Obligations a l'égard du propriétaire de la surface. — Le concessionnaire est tenu de payer au propriétaire du sol: 1° une rede-

vance annuelle dite *tréfoncière;* 2° des indemnités spéciales à raison de dommages causés par l'exploitation.

1762. — *Redevance tréfoncière.* — L'acte de concession règle « les droits des propriétaires de la surface sur le produit des mines concédées ». L'ancien article 42 ajoutait que « le droit attribué par l'article 6 aux propriétaires de la surface, serait réglé à une *somme déterminée* par l'acte de concession ». Il y avait entre ces deux textes une divergence qui donnait lieu parfois à des difficultés. Afin de permettre au gouvernement de régler comme il l'entendrait les droits du propriétaire de la surface, la loi du 27 juillet 1880 a modifié ainsi qu'il suit le texte de l'article 42 : « Le droit accordé par l'article 6 de la présente loi au propriétaire de la surface sera réglé *sous la forme fixée par l'acte de concession* ».

La redevance à payer par le concessionnaire au propriétaire de la surface étant considérée entre les mains de celui-ci, comme un droit immobilier, est dès lors susceptible d'être affectée avec la surface aux hypothèques prises par les créanciers du propriétaire (art. 18).

1763. — *Indemnité pour dommages.* — L'exploitation des mines entraîne nécessairement l'exécution de certains travaux à la surface. La loi ouvre au profit des concessionnaires un droit d'occupation, mais à charge de payer une indemnité au propriétaire du sol. Ce droit d'occupation a donné lieu à de sérieuses difficultés. La loi de 1810 n'avait pu prévoir, par exemple, que des chemins de fer seraient un jour construits pour desservir les puits des mines; aussi le Conseil d'État, appelé à statuer sur le recours pour excès de pouvoir formé contre des arrêtés préfectoraux ayant autorisé certaines compagnies à établir des chemins de fer, avait déclaré que, à défaut de convention amiable, une semblable construction ne pouvait être autorisée que par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique. Les articles 43 et 44 de la loi de 1810 ont dû être remaniés par la loi du 27 juillet 1880.

« Le concessionnaire peut être autorisé par arrêté préfectoral pris après que les propriétaires auront été mis à même de présenter leurs observations, à occuper, dans le périmètre de sa concession, les terrains nécessaires à l'exploitation de sa mine, à la préparation métallique des minerais et au lavage des combustibles, à l'établissement des routes ou à celui des chemins de fer ne modifiant pas le relief du sol. — Si les travaux entrepris par le concessionnaire ou par un explorateur muni du permis de recherches mentionné à l'article 10 ne sont que passagers, et si le sol où ils ont lieu peut être mis en culture, au bout d'un an, comme il l'était auparavant, l'indemnité sera réglée à une somme double du produit net du terrain endommagé. — Lorsque l'occupation ainsi faite prive le propriétaire de la jouissance du sol, pendant plus d'une année, ou lorsque, après l'exécution des travaux, les terrains occupés ne sont plus propres à la culture, les propriétaires peuvent exiger du concessionnaire ou de l'explorateur l'acquisition du sol. — La pièce de terre trop endommagée ou dégradée sur une trop grande partie de la surface doit être achetée en totalité, si le propriétaire l'exige. — Le terrain à acquérir ainsi sera toujours estimé au double de la valeur qu'il avait avant l'occupation. — Les con-

testations relatives aux indemnités réclamées par les propriétaires du sol aux concessionnaires de mines, en vertu du présent article, seront soumises aux tribunaux civils. — Les dispositions des §§ 2 et 3, relatives au mode de calcul de l'indemnité due au cas d'occupation ou d'acquisition des terrains ne sont pas applicables aux dommages causés à la propriété par les travaux de recherche ou d'exploitation ; la réparation de ces dommages reste soumise au droit commun » (art. 43).

« Un décret rendu en Conseil d'État peut déclarer d'utilité publique les canaux et les chemins de fer modifiant le relief du sol, à exécuter dans l'intérieur du périmètre, ainsi que les canaux, les chemins de fer, les routes nécessaires à la mine et les travaux de secours, tels que puits ou galeries destinés à faciliter l'aérage et l'écoulement des eaux, à exécuter en dehors du périmètre. Les voies de communication créées en dehors du périmètre pourront être affectées à l'usage du public, dans les conditions établies par le cahier des charges. — Dans le cas prévu par le présent article, les dispositions de la loi du 3 mai 1841 relatives à la dépossession des terrains et au règlement des indemnités seront appliquées » (art. 44).

Ces articles ne prévoient que les dommages résultant de travaux à la surface ; mais les travaux souterrains de la mine pourraient avoir pour conséquence de compromettre la solidité des édifices, de causer des éboulements, etc. L'article 15 pose le principe de l'indemnité dans ces divers cas ; il soumet le concessionnaire à donner caution de payer toute indemnité en cas d'accident causé aux maisons, aux exploitations ou dans *leur voisinage immédiat*. L'indemnité sera-t-elle alors du double ou du simple ? La Cour de cassation, qui s'était d'abord prononcée pour la première de ces deux solutions, a abandonné cette jurisprudence. Les dispositions des articles 43 et 44 sont, en effet, exceptionnelles et ne doivent pas être étendues en dehors des cas pour lesquels elles ont été établies (Cass., 23 juillet, 1862).

**1764.** — II. Indemnité a l'inventeur. — Le concessionnaire peut être tenu de payer à l'inventeur une indemnité se composant d'un double élément :

Le premier élément représente le droit de l'inventeur sur la mine. C'est le prix de son industrie et la consécration partielle du système qui attribuait la propriété de la mine à l'inventeur. Aux termes de l'article 16, l'indemnité due à l'inventeur non déclaré concessionnaire est réglée par le décret de concession. Aucun recours n'est possible contre cette fixation.

Le second élément de l'indemnité due à l'inventeur consiste dans le remboursement des dépenses faites pour rechercher la mine. En cas de difficulté, il est réglé par le conseil de préfecture (art. 46, V. *suprà*, n° 687). Le paiement des sommes dues pour travaux antérieurs à la concession est garanti par un privilège (art. 23).

**1765.** — III. Redevances fiscales. — Les concessionnaires de mines sont tenus de payer à l'État une *redevance annuelle* comprenant un élément fixe et un élément proportionnel.

La *redevance fixe* est réglée d'après l'étendue de la concession ; elle est de 10 francs par kilomètre carré (art. 34).

La *redevance proportionnelle* est une contribution à laquelle les mines sont assujetties sur leurs produits ; elle est réglée chaque année par le budget de l'État et ne peut jamais s'élever au-dessus de 5 0/0 du produit net de l'extraction. Il peut être fait un *abonnement* pour ceux des propriétaires qui en font la demande.

Une surimposition d'un décime par franc est établie sur la redevance fixe comme sur la redevance proportionnelle et forme un fonds de non-valeurs mis à la disposition du ministre des travaux publics pour remises ou modérations à accorder aux concessionnaires de mines qui éprouveraient des pertes ou des accidents.

La redevance sur les mines est perçue comme la contribution foncière. Les demandes en décharge ou en réduction sont jugées par le conseil de préfecture. Le dégrèvement est de droit quand l'exploitant justifie que la redevance excède 5 0/0 du produit de son exploitation (L. 1810, art. 33 à 37).

1766. — IV. Assèchement des mines. — « Lorsque plusieurs mines situées dans des concessions différentes seront atteintes ou menacées d'une inondation commune qui sera de nature à compromettre leur existence, la sûreté publique ou les besoins des consommateurs, le gouvernement pourra obliger les concessionnaires de ces mines à exécuter en commun et à leurs frais, les travaux nécessaires, soit pour assécher tout ou partie des mines inondées, soit pour arrêter les progrès de l'inondation. L'application de cette mesure sera précédée d'une enquête administrative, à laquelle tous les intéressés seront appelés, et dont les formes seront déterminées par un règlement d'administration publique » (L. 27 avril 1838, art. 1er).

Le ministre décide, d'après l'enquête, quelles sont les concessions inondées ou menacées d'inondation qui doivent opérer, à frais communs, les travaux d'assèchement. Le recours contre cette décision n'est pas suspensif. Les concessionnaires sont convoqués en assemblée générale à l'effet de nommer un syndicat de 3 ou 5 membres, pour la gestion des intérêts communs. Le nombre des syndics, le mode de convocation et de délibération de l'assemblée générale, sont réglés par arrêté du préfet (art. 2, §§ 1 à 4). Un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, et après que les syndics auront été appelés à faire connaître leurs propositions, et les intéressés leurs observations, détermine l'organisation définitive et les attributions du syndicat, les bases de la répartition, soit provisoire, soit définitive, de la dépense entre les concessionnaires intéressés, et la reddition des comptes. Un arrêté ministériel détermine, sur la proposition des syndics, le système et le mode d'exécution et d'entretien des travaux d'épuisement, ainsi que les époques de paiement des taxes (art 3).

La loi met aux mains du gouvernement des moyens énergiques pour suppléer à la négligence ou au mauvais vouloir des intéressés : nomination d'office d'une commission syndicale, suspension et remplacement des syndics par une commission, enfin retrait de la concession au préjudice des concessionnaires qui auraient refusé de payer les taxes mises à leur charge (art. 4 à 6).

Les réclamations des concessionnaires relativement à la fixation de leur

quote-part ou à l'exécution des travaux sont jugées par le conseil de préfecture.

## § 4. — Surveillance des mines

1767. — I. Surveillance administrative. — L'administration est chargée de surveiller l'exploitation des mines : 1° dans l'intérêt de la production ; 2° dans l'intérêt de la sécurité des personnes et des biens.

1768. — *Surveillance dans l'intérêt de la production.* — « Les ingénieurs des mines observeront la manière dont l'exploitation sera faite, soit pour éclairer les propriétaires sur ses inconvénients ou son amélioration, soit pour avertir l'administration des vices, abus ou dangers qui s'y trouveraient (art. 48).

« Si l'exploitation est restreinte ou suspendue, de manière à inquiéter la sûreté publique ou les besoins des consommateurs, les préfets, après avoir entendu les propriétaires, en rendront compte au ministre des travaux publics, pour y être pourvu ainsi qu'il appartiendra » (art. 49).

La loi gardait le silence sur les mesures qui, en cas d'insuffisance de l'exploitation, pourraient être prises contre le concessionnaire. Cette lacune a été comblée par l'article 10 de la loi du 27 avril 1838, qui autorise le gouvernement à prononcer le retrait de la concession. Les concessionnaires sont mis en demeure d'exploiter ; à défaut par eux de s'y conformer dans le délai de deux mois, le retrait de la concession est prononcé par le ministre, sauf recours au Conseil d'État. A l'expiration du délai de recours, ou en cas de recours, après la notification de la décision confirmative du Conseil d'État, il est procédé publiquement, par voie administrative, à l'adjudication de la mine. Le prix de l'adjudication, déduction faite des sommes avancées par l'État, appartient au concessionnaire ou à ses ayants droit.

1769. — *Surveillance dans l'intérêt de la sécurité des personnes et des biens.* — « Les ingénieurs des mines exercent, sous les ordres du ministre des travaux publics et des préfets, une surveillance de police pour la conservation des édifices et la sûreté du sol » (art. 47).

« Si les travaux de recherches ou d'exploitation d'une mine sont de nature à compromettre la sécurité publique, la conservation de la mine, la sûreté des ouvriers mineurs, la conservation des voies de communication, celle des eaux minérales, la solidité des habitations, l'usage des sources qui alimentent les villes, villages, hameaux et établissements publics, il y sera pourvu par le préfet » (art. 50, modif. par L. 27 juill. 1880).

Une ordonnance royale du 26 mars 1843 indique les mesures à prendre en pareil cas. Si le concessionnaire n'obtempère pas aux injonctions du préfet, il pourra être pourvu d'office aux mesures nécessaires, à ses frais et par les soins des ingénieurs des mines.

1770. — II. Délégués mineurs. — En présence des dangers incessants auxquels sont exposés les ouvriers mineurs et des accidents qui se produisent, il a paru nécessaire de faire participer à la surveillance des mines

ceux qui y sont le plus intéressés. La loi du 8 juillet 1890 institue des délégués à la sécurité des ouvriers mineurs, pour visiter les travaux souterrains des mines, minières ou carrières, dans le but d'examiner les conditions de sécurité pour le personnel qui y est occupé, et, en cas d'accident, les conditions dans lesquelles cet accident se serait produit.

Les délégués sont élus par les ouvriers mineurs pour une période de trois ans. Les réclamations contre les élections sont jugées par le conseil de préfecture. Les délégués reçoivent des indemnités qui sont payées par le Trésor et recouvrées sur les exploitants comme en matière de contributions directes.

### § 5. — Contentieux des mines

1771. — I Contestations. — La loi de 1810 a établi une distinction très rationnelle entre les contestations qui naissent à raison des faits antérieurs à la concession et celles, au contraire, qui résultent de faits postérieurs à la concession.

*Avant la concession*, la propriété des mines n'est pas distincte de la propriété de la surface, mais l'intérêt public qui s'attache à la découverte des mines a fait considérer les travaux de recherche comme des travaux publics. Ainsi, l'indemnité à payer par l'explorateur au propriétaire de la surface est réglée par le conseil de préfecture (art. 10 et 11) ; il en est de même de l'indemnité qui peut être due par le concessionnaire à l'explorateur qui aurait fait des travaux pouvant être utilisés (art. 46).

*Après la concession*, la mine devient une propriété privée et toutes les difficultés qui peuvent naître entre le concessionnaire de la mine et le propriétaire de la surface ou les propriétaires voisins relèvent de la compétence des tribunaux judiciaires. C'est devant ces tribunaux que doivent être discutées les indemnités dues à raison d'occupation de terrains pour y pratiquer des fouilles, y établir des machines ou des chemins de fer (art. 43 et 44), ainsi que toutes les questions auxquelles la propriété de la mine peut donner lieu, vente, apport en société, etc. Toutefois la compétence administrative reparaît, même après la concession, lorsque l'intérêt public est engagé. Ainsi, en matière de travaux d'assèchement ordonnés par le gouvernement, le conseil de préfecture est compétent pour statuer tant sur les réclamations relatives à l'exécution des travaux que sur les réclamations concernant le recouvrement des taxes (L. 27 avril 1838, art. 1 à 5).

1772. — II. Contraventions. — On comprend sous cette dénomination toutes les infractions aux lois ou règlements sur les mines, commises par les exploitants ou autres. Ces contraventions sont constatées dans la même forme que les contraventions commises en matière de voirie et de police (L. 1810, art. 93) ; elles sont poursuivies d'office par le ministère public et jugées par les tribunaux de police correctionnelle (art. 95). La pénalité consiste dans une amende de 500 francs au plus et de 100 francs au moins, double en cas de récidive, et dans un emprisonnement qui ne peut excéder cinq ans (art. 96).

## SECTION II. — Les minières et les carrières.

### § 1er. — Minières

1773. — I. Définition. — « Les minières comprennent les minerais de fer dits d'alluvion, les terres pyriteuses propres à être converties en sulfate de fer, les terres alumineuses et les tourbes » (L. 1810, art. 2).

A l'inverse de ce que nous venons de voir pour les mines, les minières sont, en principe, exploitées par les propriétaires du sol ; cependant, elles peuvent, dans certains cas, devenir concessibles, et elles rentrent alors dans la catégorie des mines.

1774. — II. Historique. — La loi de 1810 permettait au propriétaire du sol, après déclaration au préfet, d'extraire dans son fonds tout le minerai de fer qu'il pouvait enlever, à la condition de fournir aux maîtres de forges des environs la quantité de minerai nécessaire à leurs usines, sinon ceux-ci avaient le droit d'exploiter eux-mêmes, à charge d'indemniser le propriétaire. Néanmoins, la minière ne pouvait plus être exploitée par le propriétaire et devenait concessible, si l'exploitation n'était plus possible qu'au moyen de l'établissement de travaux souterrains ou si, à bref délai, elle devait rendre impossible l'exploitation avec puits et galeries.

La loi du 6 mai 1866 a exonéré le propriétaire de l'obligation de fournir aux besoins des maîtres de forges ; elle a, de plus, étendu son droit en lui permettant d'exploiter au moyen de travaux souterrains de minime importance ; mais la mise en pratique de cette loi ayant fait naître des difficultés relativement à la détermination exacte des minerais qui sont ou ne sont pas concessibles, la loi du 27 juillet 1880 est venue à son tour modifier celle de 1866 et restreindre notablement le droit d'exploitation réservé au propriétaire de la surface.

1775. — III. Exploitation par le propriétaire. — « Si l'exploitation des minières doit avoir lieu à *ciel ouvert*, le propriétaire est tenu, avant de commencer à exploiter, d'en faire la *déclaration* au préfet. Le préfet donne acte de cette déclaration, et l'exploitation a lieu sans autre formalité. Si l'exploitation doit être *souterraine*, elle ne peut avoir lieu qu'avec une *permission* du préfet. La permission détermine les conditions spéciales auxquelles l'exploitant est tenu, en ce cas, de se conformer » (art. 57 modif. par L. 1866).

1776. — IV. Concession. — L'exploitation par les propriétaires avec les faibles moyens d'action dont ils disposent en général pourrait avoir le grave inconvénient de compromettre, dans des vues d'intérêt purement privé, une richesse minérale importante. Le législateur a dû prendre des mesures pour empêcher un gaspillage préjudiciable à la société et, dans ce but, il a assimilé aux mines les minières qui ne peuvent être fructueusement exploitées qu'au moyen de travaux considérables.

« Les propriétaires... exploitant les minerais de fer d'alluvion, ne pour-

ront, dans cette exploitation, pousser des *travaux réguliers par des galeries souterraines* sans avoir obtenu la concession » (art. 68).

« Il ne pourra être accordé aucune concession pour minerai d'alluvion ou pour des mines en filons ou couches, que dans les cas suivants : 1° si l'exploitation à ciel ouvert cesse d'être possible, et si l'établissement de puits, galeries et travaux d'art est nécessaire; 2° si l'exploitation, quoique possible encore, doit durer peu d'années, et rendre ensuite impossible l'exploitation avec puits et galeries » (art. 69).

« Lorsque le ministre des travaux publics, après la concession d'une mine de fer, interdit aux propriétaires de minières de continuer une exploitation qui ne pourrait se prolonger sans rendre ensuite impossible l'exploitation avec puits et galeries régulières, le concessionnaire de la mine est tenu d'indemniser les propriétaires des minières dans la proportion du revenu net qu'ils en tiraient. — Un décret rendu en Conseil d'État peut, alors même que les minières sont exploitables à ciel ouvert ou n'ont pas encore été exploitées, autoriser la réunion des minières à une mine, sur la demande du concessionnaire. — Dans ce cas, le concessionnaire de la mine doit indemniser le propriétaire de la minière, par une redevance équivalente au revenu net que le propriétaire aurait pu tirer de l'exploitation et qui sera fixée par les tribunaux civils » (art. 70 modif. par L. 27 juill. 1880).

1777. — V. Règles relatives aux tourbières. — « Les tourbes ne peuvent être exploitées que par le propriétaire, ou de son consentement » (art. 83). « Tout propriétaire qui voudra exploiter des tourbes dans son terrain, ne pourra commencer son exploitation, à peine de 100 francs d'amende, sans en avoir préalablement fait la déclaration à la sous-préfecture et obtenu l'autorisation » (art. 84). — Un règlement d'administration publique « déterminera la direction générale des travaux d'extraction dans le terrain où sont situées les tourbes, celle des rigoles de dessèchement, enfin toutes les mesures propres à faciliter l'écoulement des eaux dans les vallées, et l'atterrissement des entailles tourbées » (art. 87). Il a été rendu des règlements de cette nature, notamment pour les tourbière du département des Vosges.

## § 2. — Carrières

1778. — I. Définition. — « Les carrières renferment les ardoises, les grès, pierres à bâtir et autres, les marbres, granits, pierres à chaux, pierres à plâtre, les pouzzolanes, le strass, les basaltes, les laves, les marnes, craies, sables, pierres à fusil, argiles, kaolin, terres à foulon, terres à poterie, les substances terreuses et les cailloux de toute nature, les terres pyriteuses regardées comme engrais, le tout exploité à ciel ouvert ou avec des galeries souterraines » (art. 4). Cette définition n'est pas limitative.

L'exploitation des carrières à ciel ouvert a lieu en vertu d'une simple déclaration faite au maire et transmise au préfet. Elle est soumise à la surveillance de l'administration et à l'observation des lois et des règlements.

1779. — II. Règlements locaux. — En exécution de la loi du 27 juillet 1880, il a été fait pour chaque département un règlement local rendu dans la forme de décret en Conseil d'État.

Ces règlements contiennent les dispositions de détail concernant : 1° les déclarations ; 2° les règles de l'exploitation des carrières à ciel ouvert et des carrières souterraines; 3° la surveillance; 4° la constatation et la poursuite des contraventions.

---

## CHAPITRE VII

### LE RÉGIME FORESTIER

---

1780. — I. Historique. — Sous l'ancienne monarchie, les forêts ont été l'objet d'actes nombreux ; nous nous bornerons à mentionner l'ordonnance de 1669, due à l'inspiration de Colbert, et dans laquelle avaient été réunies toutes les dispositions utiles éparses dans les édits antérieurs. Cette ordonnance est restée en vigueur jusqu'à la promulgation du Code forestier en 1827.

L'Assemblée constituante, considérant « la conservation des bois et des forêts comme l'un des objets les plus importants et les plus essentiels aux besoins et à la sûreté du pays », avait excepté les forêts nationales de la vente des biens domaniaux. Mais la même réserve n'a pas toujours été observée ; depuis lors, de nombreuses ventes ont été autorisées.

Les bois soumis au régime forestier et dont, par suite, la loi règle l'exploitation et la jouissance, sont : les bois et forêts de l'État, ceux des communes et ceux des établissements publics. Quant aux bois et forêts des particuliers, ils sont affranchis du régime forestier ; néanmoins ils profitent de quelques-unes de ses dispositions.

1781. — II. Administration forestière. — Cette administration est rattachée, depuis 1877, au ministère de l'agriculture, après avoir longtemps relevé du ministère des finances auquel on reprochait d'aliéner trop facilement des parties de cette richesse nationale pour équilibrer le budget de l'État.

L'*administration centrale* des forêts est confiée, sous l'autorité du ministre, à un directeur général assisté de trois administrateurs.

Le *service extérieur* est réparti entre 32 conservations. Le personnel se divise en deux catégories. La première catégorie comprend les agents chargés de la direction et de la surveillance : conservateurs, inspecteurs, inspecteurs-adjoints, gardes généraux, gardes généraux stagiaires, recrutés parmi les élèves sortant de l'école forestière de Nancy.

La seconde catégorie comprend le service actif : brigadiers et gardes

forestiers domaniaux ou communaux, recrutés principalement parmi les anciens sous-officiers, et pouvant passer dans la première catégorie après avoir subi avec succès les examens de sortie de l'École des Barres (Loiret).

### § 1er. — Bois et forêts de l'État

1782. — I. Délimitation et bornage. — Les forêts de l'État sont, au point de vue de la délimitation et du bornage, placées sous l'empire du droit commun en ce sens : 1° que ces opérations peuvent toujours être requises, soit par l'administration forestière, soit par les propriétaires riverains; 2° que les tribunaux judiciaires sont seuls compétents pour connaître des actions en bornage (C. for., art. 8 et 13).

Les délimitations sont générales ou partielles.

1783. — *Délimitations générales.* — L'opération est annoncée deux mois à l'avance par un arrêté du préfet, qui est publié et affiché dans les communes limitrophes et signifié au domicile des propriétaires riverains ou à celui de leurs fermiers, gardes ou agents. Au jour indiqué, les agents de l administration forestière désignés par le préfet procèdent à la délimitation en présence ou en l'absence des propriétaires. Ils rédigent ensuite le procès-verbal de délimitation qu'ils déposent au secrétariat de la préfecture après l'avoir présenté à la signature des parties intéressées. Le préfet donne avis de ce dépôt par arrêté, publié et affiché dans les communes limitrophes. Les intéressés peuvent en prendre connaissance et former opposition dans le délai d'une année. Dans le même délai, il peut être statué sur la délimitation par décret. Si, à l'expiration de l'année, aucune réclamation n'a été élevée contre le procès-verbal par les propriétaires riverains et si le gouvernement n'a pas déclaré son refus d'homologuer, la délimitation devient définitive et n'est plus susceptible d'être attaquée. Dans le cas contraire, les contestations sont portées devant les tribunaux compétents et il est sursis à l'abornement jusqu'après leur décision (C. for., art. 11 et 13).

1784. — *Délimitations partielles.* — Lorsqu'il s'agit d'une délimitation partielle, la procédure est plus rapide. L'arrêté du préfet fixant le jour de l'opération est notifié par simple avis individuel. Si les parties sont d'accord sur les limites, le procès-verbal des experts, signé des parties, est soumis à l'approbation du ministre. Si la délimitation n'a pas eu lieu à l'amiable, elle ne peut être prononcée que par les tribunaux. Toutefois, il doit être sursis à statuer sur toute délimitation partielle, si l'administration forestière offre de faire procéder à une délimitation générale de la forêt dans le délai de six mois.

1785. — *Bornage.* — Le bornage est l'application matérielle de la délimitation ; il y est procédé, lorsque la ligne séparative a été fixée à l'amiable ou judiciairement, en présence des parties intéressées dûment convoquées. Si le bornage consiste dans la pose de simples bornes, il est fait à frais communs; si l'une des parties exigeait des fossés, ils seraient à sa charge et pris sur son terrain.

1786. — II. Aménagement. — C'est l'opération qui consiste à régler le mode de culture des bois et forêts, ainsi que la marche et la quotité des exploitations; tous les bois et forêts de l'État sont assujettis à des aménagements réglés par décrets.

L'aménagement a lieu en *futaie* ou en *taillis*. Le premier procure, avec le temps, les produits les plus considérables; aussi l'administration forestière est-elle tenue de rechercher les forêts et parties de forêts qui peuvent être réservées pour croître en futaie, et d'indiquer celles où le mode d'exploitation par éclaircie pourrait être le plus avantageusement employé.

Certaines forêts ne sont pas susceptibles d'un aménagement régulier; il en est ainsi pour les sapinières situées sur les hautes montagnes. Les coupes se font alors en *jardinant*, c'est-à-dire en enlevant çà et là les arbres les plus vieux de manière à ne pas interrompre le massif.

Les *coupes* de bois sont *ordinaires* ou *extraordinaires*. On entend par coupes ordinaires celles qui sont prévues par l'aménagement ou conformes à l'usage, toutes les autres sont dites extraordinaires. Il ne peut être fait dans les bois de l'État aucune coupe extraordinaire ni aucune coupe de quarts en réserve ou de massifs réservés par l'aménagement pour croître en futaie, sans un décret spécial, inséré au *Bulletin des lois*, à peine de nullité des ventes, sauf le recours des adjudicataires contre les fonctionnaires ou agents qui auraient autorisé ces coupes. Lorsqu'il s'agit d'arbres épars, les coupes sont autorisées par le ministre de l'agriculture ou par le directeur général des forêts, suivant que les arbres sont en bon état ou dépérissent.

1787. — III. Adjudication des coupes. — En général, l'État n'exploite pas lui-même ses bois; il vend les coupes sur pied. Avant de procéder à la vente, il y a lieu de fixer l'assiette de la coupe, puis d'opérer le balivage et le martelage. Le *balivage* a pour objet de faire choix des arbres qui doivent être réservés dans la coupe. Les arbres réservés pour la première fois prennent le nom de *baliveaux*; après la seconde coupe, ils se nomment *modernes*, et après la troisième coupe, on les appelle *anciens*. Le *martelage* a pour objet d'indiquer, à l'aide du marteau de l'État, les arbres qui devront être respectés.

Aucune vente de coupe ordinaire ou extraordinaire ne peut avoir lieu dans les bois de l'État que par voie d'adjudication publique, laquelle doit être annoncée par des affiches au moins quinze jours à l'avance. Il n'y a pas lieu à surenchère. Si l'adjudicataire ne fournit pas, dans le délai prescrit, les cautions exigées par le cahier des charges, il est déclaré déchu par arrêté du préfet et il est procédé à une nouvelle adjudication à sa folle enchère (C. for., art. 17-28).

1788. — IV. Exploitation. — Les adjudicataires ne peuvent commencer l'exploitation, qu'après avoir obtenu, par écrit, de l'agent forestier local, le permis d'exploiter.

Chaque adjudicataire est tenu d'avoir un facteur ou garde-vente, agréé par l'agent forestier local et assermenté devant le juge de paix. Ce garde-vente est autorisé à dresser des procès-verbaux tant dans la vente qu'à

l'*ouïe de la cognée*, c'est-à-dire jusqu'à la distance de 250 mètres, à partir des limites de la coupe.

A défaut par l'adjudicataire d'exécuter, dans les délais fixés par le cahier des charges, les travaux que ce cahier lui impose, ces travaux sont exécutés à ses frais, à la diligence des agents forestiers et sous l'autorité du préfet qui arrête les mémoires des frais et les rend exécutoires contre les adjudicataires.

Il doit être procédé au réarpentage et au récolement de chaque vente dans les trois mois qui suivent le jour de l'expiration du délai accordé pour la vidange des coupes.

L'administration et l'adjudicataire peuvent, dans le délai d'un mois après la clôture des opérations, requérir, devant le conseil de préfecture, l'annulation du procès-verbal pour défaut de forme ou pour fausse énonciation. En cas d'annulation, l'administration doit, dans le mois suivant, faire dresser un nouveau procès-verbal (C. for., art. 29-52).

1789. — V. Affectations et droits d'usage. — Les forêts de l'État ont été grevées, à diverses époques, au profit des communes, des établissements industriels ou des particuliers, de diverses servitudes que les lois forestières désignent sous les noms d'affectations et droits d'usage.

1790. — *Affectations*. — Elles consistent à prendre annuellement dans les forêts une quantité déterminée de bois pour alimenter des usines. La plupart des affectations avaient été consenties au mépris de prohibitions légales. Le Code forestier les a interdites pour l'avenir, et il a décidé que les affectations faites à perpétuité ou sans indication de terme cesseraient à l'expiration d'un délai de dix ans, sauf aux concessionnaires à se pourvoir devant les tribunaux dans l'année de la promulgation de la loi pour faire statuer sur la validité de leur titre. Dans le cas où le titre aurait été reconnu valable, l'État a encore le moyen d'affranchir les forêts des affectations au moyen du cantonnement. De plus, lorsque le roulement de l'usine à laquelle l'affectation se rattache est arrêté pendant deux années consécutives, l'affectation cesse, sauf le cas de force majeure dûment constaté (art. 58-60).

1791. — *Droits d'usage*. — Ils se divisent en deux classes principales consistant, la première, à prendre dans les forêts certaines espèces ou quantités de bois, et la seconde, à y faire paître les bestiaux. Ceux de la première catégorie sont : le droit au bois de chauffage ou *affouage*, et le droit au bois de construction ou *maronnage*. Ceux de la seconde catégorie reçoivent, suivant les cas, les noms de *pâturage*, *pacage*, *panage et glandée*, etc.

Une loi du 28 ventôse an XI avait ordonné aux usagers de produire, dans un délai de six mois, sous peine de déchéance, les titres sur lesquels ils fondaient leurs droits ; mais cette loi ne fut pas exécutée. Le Code forestier a maintenu les droits d'usage régulièrement constatés ainsi que ceux qui seraient reconnus fondés à la suite d'instances engagées dans le délai de deux ans à dater de sa promulgation ; mais il a décidé qu'il ne sera plus fait, à l'avenir, de concession de droits d'usage, de quelque nature et sous quelque prétexte que ce puisse être. Il a même autorisé

l'État à se rédimer des lourdes charges que l'exercice de ces droits impose à la fortune publique.

Le Code forestier prévoit deux modes de libération applicables chacun à des cas distincts :

Lorsqu'il s'agit d'un usage en bois, le seul moyen d'affranchir les forêts de l'État est le *cantonnement*, qui consiste à transformer la servitude d'usage sur l'ensemble de la forêt en un droit de pleine propriété sur une portion de la forêt elle-même. L'action en cantonnement appartient à l'administration et non à l'usager ; à défaut d'entente amiable, l'action est portée devant les tribunaux judiciaires.

Quant aux droits d'usage autres que ceux en bois, comme le pâturage, ils ne peuvent pas être convertis en cantonnement ; ce serait dénaturer le droit ancien ; mais ils peuvent être rachetés moyennant une indemnité fixée de gré à gré ou, en cas de contestation, par les tribunaux judiciaires. Cependant, le rachat ne peut pas être requis par l'administration dans les lieux où l'exercice du droit de pâturage est d'une absolue nécessité pour les habitants d'une ou plusieurs communes. Si *l'absolue nécessité* est contestée par l'administration, les parties se pourvoient devant le conseil de préfecture, qui, après une enquête *de commodo et incommodo*, statue sauf recours au Conseil d'État.

La loi réserve à l'État une autre faculté, celle de réduire l'exercice des droits d'usage suivant *l'état* et la *possibilité* des forêts. S'il s'élève des contestations à ce sujet, c'est encore au conseil de préfecture qu'il appartient de statuer.

Enfin, la loi règle elle-même les conditions d'exercice des droits de pâturage et de pacage. Les usagers ne peuvent conduire leurs bestiaux que dans les cantons déclarés défensables, c'est-à-dire où le bois est reconnu assez fort pour résister à la dent des animaux. La défensabilité des cantons à livrer au pâturage est déclarée par l'administration forestière, sauf le recours au conseil de préfecture.

Le droit d'usage ne devant être exercé que pour les besoins de l'usager, celui-ci ne peut, en principe, user des droits de pâturage pour les animaux dont il fait le commerce. S'il s'agit d'usage en bois, il ne peut vendre ni échanger les bois qui lui ont été délivrés par l'administration forestière.

1792. — VI. Police et conservation. — Parmi les règles de police relatives à la propriété forestière, les unes s'appliquent à tous les bois et forêts en général, les autres ne concernent que les bois et forêts soumis au régime forestier. Ces dernières constituent, à la charge des riverains, de véritables servitudes légales. Ainsi, l'autorisation du chef de l'État est nécessaire pour établir des fours à chaux ou à plâtre, des tuileries, dans l'intérieur et à moins d'un kilomètre des forêts. L'autorisation du préfet est exigée pour établir des maisons sur perches, loges, baraques, etc., dans les mêmes conditions ; la même autorisation doit être demandée pour établir des maisons ou fermes à moins de 500 mètres des forêts (art. 151 et suiv.).

Les contraventions, en matière forestière, sont de la compétence des tribunaux correctionnels ; elles sont constatées par les agents et gardes forestiers.

## § 2. — Bois des communes et des établissements publics

1793. — I. Règles générales. — Les bois des communes et des établissements publics ne sont soumis au régime forestier que lorsqu'ils sont reconnus susceptibles d'aménagement ou d'une exploitation régulière, par décret du chef de l'État, sur la proposition de l'administration forestière, et d'après l'avis des conseils généraux et des conseils municipaux ou des administrateurs des établissements publics.

Les bois des communes ou des établissements publics soumis au régime forestier sont assujettis aux mêmes règlements que ceux de l'État, sauf les modifications ci-après :

Lorsqu'il s'agit de la conversion en bois et de l'aménagement de terrains en pâturage, la proposition de l'administration forestière est communiquée au maire ; le conseil municipal en délibère, le conseil général est consulté et, en cas de contestation, il est statué par le conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'État.

Les communes et établissements publics ne peuvent faire aucun défrichement de bois sans l'autorisation du gouvernement. La propriété des bois ne peut jamais donner lieu à un partage entre les habitants ; mais les communes qui possèdent un bois par indivis conservent le droit d'en provoquer le partage entre elles.

Lorsque les communes et établissements publics possèdent au moins 10 hectares de bois réunis ou divisés, un quart de ces bois est toujours mis en réserve, excepté lorsqu'ils sont entièrement peuplés d'arbres résineux. Hors le cas de dépérissement des *quarts de réserve*, l'autorisation de les couper n'est accordée que pour cause de nécessité bien constatée, et à défaut d'autres moyens d'y pourvoir (C. for., art. 90 et suiv.).

Pour indemniser l'État des frais d'administration, il est établi une taxe de 5 0/0 du prix de vente des produits principaux et du 20e de la valeur des mêmes produits délivrés en nature, sans que la somme remboursée puisse dépasser 1 franc par habitant (L. 14 juill. 1856).

1794. — II. Affouage communal. — On appelle ainsi la jouissance en nature des bois appartenant aux communes.

L'affouage communal se distingue essentiellement des usages en bois qui appartiennent aux habitants des communes dans les forêts de l'État et qu'on désigne aussi sous le nom d'affouage. Le dernier est un droit sur une chose qui n'appartient ni aux usagers ni à la commune et, par suite, on applique strictement les règles de l'usage ; l'autre est un droit qui s'exerce sur des biens appartenant à la commune elle-même. De là une différence importante : tandis que l'usager ne doit prendre dans les forêts de l'État que la quantité de bois qui lui est nécessaire, sans pouvoir le vendre ou l'échanger, l'habitant de la commune mis en possession de sa part d'affouage peut en disposer comme il l'entend.

La loi du 10 juin 1793, étendue à l'affouage par arrêté consulaire du 19 frimaire an X, ordonnait le partage par *tête* d'habitant. Le décret du 29 juin 1806 prescrivit le partage par *feu*. C'est la règle qui fut adoptée

par le Code forestier (art. 105). La loi du 19 avril 1901 admet, en l'absence de titre contraire, trois modes de partage entre lesquels le conseil municipal peut choisir : 1° le partage par feu, 2° le partage moitié par feu et moitié par tête ; 3° le partage par tête. Le conseil municipal peut aussi décider la vente de tout ou partie de l'affouage au profit de la commune. Les usages contraires à ces trois modes de partages sont abolis.

Le conseil de préfecture est compétent pour statuer sur les difficultés relatives à la distribution affouagère, même en ce qui concerne les questions d'aptitude personnelle, à moins qu'elles ne soulèvent des questions de droit civil (Confl., 4 juill. 1896).

### § 3. — Bois des particuliers

1795. — Les bois des particuliers ne sont pas soumis au régime forestier ; néanmoins, ils profitent de quelques-unes de ses dispositions. Ainsi, les particuliers ont, comme l'État, la faculté d'affranchir leurs forêts des droits d'usage. Les droits de pâturage, parcours, panage et glandée dans les bois des particuliers ne peuvent être exercés que dans les parties déclarées défensables par l'administration forestière.

A l'inverse, les bois des particuliers sont soumis à quelques charges dont la principale consiste en ce que le propriétaire qui veut défricher ses bois doit en faire la déclaration à la sous-préfecture et que l'administration peut s'opposer au défrichement, dans le cas où la conservation de ces bois est reconnue nécessaire : 1° au maintien des terres sur les montagnes et sur les pentes ; 2° à la défense du sol contre les érosions et les envahissements des fleuves, rivières ou torrents ; 3° à l'existence des sources et des cours d'eau ; 4° à la protection des dunes et des côtes ; 5° à la défense du territoire dans la zone frontière; 6° à la salubrité publique (L. 18 juin 1859).

### § 4. — Restauration des terrains en montagne

1796. — I. Historique. — Il est aujourd'hui démontré que, pour prévenir et atténuer les ravages causés par les inondations, il faut attaquer le fléau à sa source, et que le moyen de le faire avec efficacité réside dans le reboisement et la conservation des terrains en montagne.

Une loi du 28 juillet 1860 avait édicté quelques mesures relatives au *reboisement des montagnes ;* elle éprouva des résistances de la part des populations pastorales qui crurent que la forêt allait partout remplacer le pâturage. Pour calmer ces inquiétudes, une nouvelle loi du 8 juin 1864 reproduisit pour le gazonnement les dispositions principales de la loi de 1860. Les propriétaires des terrains compris dans les périmètres à reboiser ou à gazonner devaient être mis en demeure de déclarer s'ils voulaient eux-mêmes effectuer les travaux jugés nécessaires. En cas de réponse affirmative, l'État se bornait à surveiller l'exécution des travaux. Dans le cas contraire, l'administration était obligée d'acquérir les terrains par la voie de l'expro-

priation pour cause d'utilité publique. Toutefois, lorsque les terrains appartenaient soit à des communes, soit à des établissements publics, l'administration pouvait, sans aucune formalité, exécuter les travaux, sauf remboursement ultérieur des dépenses par les communes qui voudraient reprendre la possession de leurs biens, ou abandon d'une quote-part des terrains restaurés. Ces deux lois, qui avaient soulevé de nombreuses difficultés d'application, ont été remplacées par une loi du 4 avril 1882 intitulée « *Loi sur la restauration et la conservation des terrains en montagne* ».

1797. — II. Travaux de restaurations. — *L'utilité publique* des travaux de restauration ne peut être déclarée que par une *loi*. Cette loi fixe le périmètre des terrains sur lesquels les travaux doivent être exécutés. Elle est précédée : 1° d'une enquête ouverte dans chacune des communes intéressées ; 2° d'une délibération des conseils municipaux des ces communes ; 3° de l'avis du conseil d'arrondissement et de celui du conseil général ; 4° de l'avis d'une *commission spéciale*, composée : du préfet ou de son délégué, président, avec voix prépondérante ; d'un membre du conseil général et d'un membre du conseil d'arrondissement, autres que ceux du canton où se trouve le périmètre, délégués par leurs conseils respectifs et toujours rééligibles, et, dans l'intervalle des sessions, par la commission départementale ; de deux délégués de la commune intéressée, désignés dans les mêmes conditions par le conseil municipal ; d'un ingénieur des ponts et chaussées ou des mines ; d'un agent forestier, ces deux derniers nommés par le préfet. Le procès-verbal de reconnaissance des terrains, le plan des lieux et l'avant-projet des travaux proposés par l'administration des forêts restent déposés à la mairie pendant l'enquête, dont la durée est fixée à 30 jours. Ce délai court du jour de la signification de l'arrêté préfectoral qui prescrit l'ouverture de l'enquête et la convocation du conseil municipal (art. 2).

La loi est publiée et affichée dans les communes intéressées ; un duplicata du plan du périmètre est déposé à la mairie de chacune d'elles. Le préfet fait en outre notifier aux communes, aux établissements publics et aux particuliers un extrait du projet et du plan contenant les indications relatives aux terrains qui leur appartiennent (art. 3).

Dans le périmètre fixé par la loi, les travaux de restauration sont exécutés par les soins de l'administration et aux frais de l'État qui, à cet effet, devra acquérir, soit à l'amiable, soit par expropriation, les terrains reconnus nécessaires. Toutefois, les propriétaires, les communes et les établissements publics peuvent conserver la propriété de leurs terrains, s'ils parviennent à s'entendre avec l'État avant le jugement d'expropriation, et s'engagent à exécuter dans le délai à eux imparti, avec ou sans indemnité, aux clauses et conditions stipulées entre eux, les travaux de restauration qui leur sont indiqués et à pourvoir à leur entretien sous le contrôle et la surveillance de l'administration forestière. Ils peuvent, à cet effet, constituer des associations syndicales (art. 4).

1798. — III. Mesures de conservation. — Les mesures de conservation des terrains en montagne consistent dans la mise en défens et dans la réglementation des pâturages communaux.

1799. — *Mise en défens.* — Pour remettre en bon état un terrain fortement dégradé, les travaux de restauration sont toujours nécessaires. Mais, dans les terrains légèrement atteints, la nature suffirait bien souvent à réparer le mal, si son action n'était annulée dans ses résultats par le piétinement et la dent des troupeaux. Alors la principale mesure à prendre, consistera dans la défense de laisser pénétrer les troupeaux sur les terrains à conserver, c'est-à-dire dans la mise en défens de ces terrains, laquelle est prononcée par un décret rendu en Conseil d'État (art. 7).

Ce décret, précédé des enquêtes, délibérations et avis prescrits par le 3e § de l'article 2, détermine la situation et les limites du terrain à interdire. Il fixe, en outre, la durée de la mise en défens, sans qu'elle puisse excéder dix ans, et le délai pendant lequel les parties intéressées pourront procéder au règlement amiable de l'indemnité à accorder aux propriétaires pour privation de jouissance. En cas de désaccord sur le chiffre de l'indemnité, il est statué par le conseil de préfecture, après expertise contradictoire, s'il y a lieu, sauf recours au Conseil d'État, devant lequel il est procédé sans frais dans les mêmes formes et délais qu'en matière de contributions directes. Dans les cas où l'État voudrait, à l'expiration du délai de dix ans, maintenir la mise en défens, il sera tenu d'acquérir les terrains à l'amiable ou par voie d'expropriation publique, s'il en est requis par le propriétaire (art. 8).

Lorsque les terrains mis en défens appartiennent à une commune, le conseil municipal peut répartir entre les habitants l'indemnité annuelle attribuée pour privation de jouissance (art. 9). Mais aucune disposition de la loi n'autorise une semblable répartition, lorsqu'il s'agit de l'indemnité allouée pour dépossession définitive. Cette indemnité fait partie du patrimoine de la commune (C. d'Ét., 5 avril 1895).

Pendant la durée de la mise en défens, l'État peut exécuter, sur les terrains interdits, tels travaux que bon lui semble, pour parvenir à la consolidation du sol, pourvu que ces travaux n'en changent pas la nature, et sans qu'une indemnité quelconque puisse être réclamée du propriétaire à raison des améliorations que ces travaux auraient procurées à sa propriété (art. 10).

Les délits commis sur les terrains mis en défens seront constatés et poursuivis comme ceux commis dans les bois soumis au régime forestier (art. 11).

1800. — *Réglementation des pâturages communaux.* — Le remède contre l'abus de la dépaissance consiste à réglementer les pâturages, c'est-à-dire à ne laisser introduire dans les pâturages que la quantité et l'espèce de bêtes qu'ils peuvent nourrir, sans excéder leur possibilité, et à ne les y mener que lorsque l'herbe sera assez grande pour qu'aucun dommage n'en puisse résulter.

Avant le 1er janvier de chaque année, les communes intéressées doivent transmettre au préfet du département un règlement indiquant la nature et les limites des terrains communaux soumis au pacage, les diverses espèces des bestiaux et le nombre des têtes à y introduire, l'époque du commencement et de la fin du pâturage ainsi que les autres conditions relatives à son exercice (art. 13).

Si, à l'expiration de ce délai, les communes n'ont pas soumis à l'appro-

bation du préfet le projet de règlement, il y est pourvu d'office par le préfet, après avis d'une commission spéciale, composée du secrétaire général ou du sous-préfet, président, d'un conseiller général et du plus âgé des conseillers d'arrondissement du canton, d'un délégué du conseil municipal de la commune et de l'agent forestier. Il en sera de même dans les cas où les communes n'auraient pas consenti à modifier le règlement proposé par elles conformément aux observations de l'administration (art. 13).

Ces règlements sont rendus exécutoires par le préfet, si, dans le mois qui suit l'accusé de réception de la délibération du conseil municipal, ils n'ont donné lieu à aucune contestation (art. 14).

Les contraventions aux règlements de pâturage sont de la compétence des tribunaux de police correctionnelle.

1801. — IV. Fixation des dunes. — Les dunes sont des amas de sable que les vents accumulent sur les bords de la mer et qui, poussés sans cesse vers l'intérieur des terres, y couvrent les champs et les habitations ou obstruent le cours des rivières.

Vers 1787, l'ingénieur Brémontier démontra qu'on pouvait fixer les dunes à l'aide de plantations de pins maritimes. Un décret du 14 décembre 1810, dont l'insertion n'a été faite au *Bulletin des lois* qu'en 1847, prescrit les mesures à prendre par l'administration en cette matière.

Les propriétaires, particuliers ou communes, sont d'abord mis en demeure d'effectuer les travaux nécessaires. « Si lesdits particuliers ou communes se trouvaient hors d'état d'exécuter les travaux commandés, ou s'y refusaient, l'administration publique pourrait être autorisée à pourvoir à la plantation à ses frais ; alors elle conservera la jouissance des dunes et recueillera les fruits des coupes qui pourront y être faites, jusqu'à l'entier recouvrement des dépenses qu'elle aura été dans le cas de faire, et des intérêts, après quoi lesdites dunes retourneront aux propriétaires, à charge d'entretenir convenablement les plantations » (D. 14 déc. 1810, art. 5).

---

## CHAPITRE VIII

### LES INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE

---

1802. — I. Observation générale. — L'imprévoyance est la principale sinon l'unique cause du paupérisme. L'État est donc intéressé à encourager l'épargne et à en faciliter le placement, afin que les déshérités de la fortune puissent se prémunir contre l'invalidité résultant d'accidents ou de la vieillesse. L'initiative privée a créé dans ce but des caisses d'assurances, mais ces institutions, fondées surtout dans un but de lucre, ne sont guère à la portée des ouvriers. Il est nécessaire d'aller chercher l'épargne jusque

dans les hameaux les plus reculés, de la saisir, quelque minime qu'elle soit, et d'en assurer la conservation. L'État peut seul, au moyen des nombreux agents dont il dispose sur tout le territoire, créer des institutions qui soient à la portée de tous. C'est ce qu'il a fait en organisant les diverses caisses que nous allons étudier.

L'État a d'abord rendu la prévoyance obligatoire pour ses agents en instituant les pensions de retraite civiles et militaires. On a quelquefois proposé de rendre l'assurance obligatoire pour tous les salariés au moyen de retenues opérées sur leur salaire et de versements effectués par les patrons. Un projet en ce sens est soumis au Parlement; il soulève de grandes difficultés. Cependant il a été fait un pas dans cette voie par la loi du 29 juin 1894 qui a créé les caisses de retraite et de secours pour les ouvriers mineurs; mais il existait là une situation de fait que la loi s'est bornée à consacrer et à régulariser.

1803. — II. Division. — Dans une première section, nous nous occuperons des pensions civiles et militaires constituées par l'État et des pensions de retraite constituées par les autres administrations publiques au profit de leurs agents. Dans une deuxième section, nous traiterons de diverses institutions de prévoyance créées sous la garantie ou sous le contrôle de l'État.

## SECTION PREMIÈRE. — **Pensions civiles militaires.**

1804. — Historique. — « L'État doit récompenser les services rendus au corps social, quand leur importance et leur durée méritent ce témoignage de reconnaissance » (L. 3-22 août 1790, art. 1er). La pension était ainsi considérée comme une récompense nationale dont la charge pesait exclusivement sur les fonds généraux de l'État. Mais la loi fixait à un maximum de 12 millions les sacrifices que devait s'imposer le Trésor, somme bien insuffisante pour assurer des pensions à tous ceux qui auraient pu y prétendre. Aussi, dès l'an IV, les différentes administrations songèrent-elles à constituer des caisses spéciales de retraite qui devaient être alimentées par des retenues prélevées sur le traitement des fonctionnaires. Ces caisses, pour subvenir à leurs charges, furent bientôt obligées de faire appel à l'État dont les allocations ne tardèrent pas à dépasser le produit des retenues.

En 1831, deux lois furent votées sur les pensions des armées de terre et de mer. La loi sur les pensions civiles ne vint que plus tard; elle porte la date du 9 juin 1853. Cette loi a supprimé les caisses spéciales de retraite et mis les pensions à la charge du Trésor, sauf le prélèvement d'une retenue sur le traitement des fonctionnaires et employés. Cependant les dispositions de la loi du 22 août 1790 doivent continuer à être appliquées aux « ministres, aux sous-secrétaires d'État, aux préfets et sous-préfets » (L. 1853, art. 32). Le gouvernement doit, en effet, conserver à l'égard de ces fonctionnaires une indépendance absolue à laquelle pourrait porter atteinte le versement d'une retenue. Leur pension, lorsqu'ils y ont droit, est réglée au sixième du traitement moyen des quatre dernières années. Le droit à pension n'est

ouvert qu'à 60 ans après 30 ans de services effectifs. La loi de 1790 n'admet aucun droit de réversion au profit des veuves (C. d'Ét., 15 janv. 1891).

## § 1er. — Pensions civiles

1805. — I. Conditions du droit a pension. — Les conditions requises pour que le droit à pension puisse être invoqué se réfèrent: 1° à la nature des services exigés, 2° au versement des retenues, 3° à la durée des services et à l'âge du fonctionnaire ou employé.

1806. — *Nature des services exigés.* — « Les fonctionnaires et employés directement rétribués par l'État, porte l'article 3 de la loi de 1853, ont droit à pension, conformément aux dispositions de la présente loi... ». Ainsi la première condition requise est d'avoir la qualité de *fonctionnaire ou employé directement rétribué par l'État.*

Toutefois il existe des exceptions à cette règle. L'une de ces exceptions concerne « les fonctionnaires de l'enseignement, rétribués, en tout ou en partie, sur les fonds départementaux et communaux, ou sur des pensions payées par les élèves des lycées nationaux ». L'autre est admise en faveur « des fonctionnaires et employés qui, sans cesser d'appartenir au cadre permanent d'une administration publique, et en conservant leurs droits à l'avancement hiérarchique, sont rétribués, en tout ou en partie, sur les fonds départementaux, sur les fonds des compagnies concessionnaires, et même sur les remises et salaires payés par les particuliers » (L. 1853, art. 4).

1807. — *Versement des retenues.* — Les fonctionnaires ou employés qui profitent des dispositions de la loi sont tenus de supporter indistinctement, « sans pouvoir les répéter dans aucun cas, les retenues ci-après : 1° une retenue de 5 0/0 sur les sommes payées à titre de traitement fixe ou éventuel, de préciput, de supplément de traitement, de remises proportionnelles, de salaires, ou constituant à tout autre titre un émolument personnel; 2° une retenue du douzième des mêmes rétributions lors de la première nomination ou, dans le cas de réintégration, à prélever par quart sur les quatre premières mensualités, et du douzième de toute augmentation ultérieure; 3° les retenues pour cause de congés et d'absences, ou par mesure disciplinaire ». — « Sont affranchies de ces retenues les commissions allouées en compte courant par le Trésor aux receveurs généraux des finances. — Les comptables, les receveurs particuliers et les percepteurs des contributions directes, ainsi que les agents ressortissant au ministère des finances, qui sont rétribués par des salaires ou remises variables, supportent ces retenues sur les trois quarts seulement de leurs émoluments de toute nature, le dernier quart étant considéré comme indemnité de loyer et de frais de bureau » (art. 3 modif. par L. 29 mars 1897, art. 28).

1808. — *Durée de services : âge requis.* — « Le droit à la pension de retraite est acquis par ancienneté à 60 ans d'âge et après 30 ans de services » (art. 5, § 1er). Néanmoins, il est fait exception pour les agents de certains services dits *services actifs*, à raison des fatigues auxquelles ces

agents sont soumis. « Il suffit de 50 ans d'âge et de 25 ans de services pour les fonctionnaires qui ont passé quinze ans dans la partie active » (§ 2). La partie active comprend les emplois et grades indiqués en un tableau n° 2 annexé à la loi. Les emplois dont il s'agit relèvent du service des douanes, des contributions indirectes, des forêts et des postes. L'article ajoute : « Aucun emploi ne peut être compris au service actif ni assimilé à un emploi de ce service, qu'en vertu d'une loi. » Une addition de cette nature a été faite par la loi du 17 août 1876 (art. 1er) pour les inspecteurs de l'enseignement primaire, les directeurs et les directrices, les maîtres adjoints et les maîtresses adjointes des écoles normales primaires ; les instituteurs et les institutrices, titulaires ou adjoints ; les directrices de salles d'asiles.

Telles sont les conditions générales de service et d'âge nécessaires pour avoir droit à une pension de retraite à titre d'ancienneté ; mais ces règles comportent des exceptions. Ainsi, le fonctionnaire ayant le temps de service requis, mais non l'âge, peut être mis à la retraite s'il est dans un état physique ou intellectuel ne lui permettant pas de continuer ses fonctions (L. 1853, art. 5, § *ult.*). Il y a, de plus, des pensions exceptionnelles et proportionnelles.

1809. — *Pensions exceptionnelles*. — Il y a alors dispense non seulement de l'âge, mais encore du temps de service : « Peuvent *exceptionnellement* obtenir pension, quels que soient leur âge et leur activité : 1° les fonctionnaires et employés qui auront été mis hors d'état de continuer leur service soit par suite d'un *acte de dévouement* dans un intérêt public, ou en exposant leurs jours pour sauver la vie d'un de leurs concitoyens, soit par suite de *lutte ou combat* soutenu dans l'exercice de leurs fonctions ; 2° ceux qu'un *accident grave*, résultant notoirement de l'exercice de leurs fonctions, met dans l'impossibilité de les continuer » (art. 11, §§ 1 à 3).

Dans le cas prévu par le n° 1, la pension est de la moitié du dernier traitement, sans pouvoir excéder les maxima déterminés au tableau n° 3 annexé à la loi. Dans le cas prévu par le n° 2, la pension est liquidée dans les conditions ordinaires, mais elle ne peut être inférieure au sixième du dernier traitement (art. 12, §§ 1 et 2).

1810. — *Pensions proportionnelles*. — Dans certains cas, l'âge peut être abaissé et le temps de service diminué, mais sans que les fonctionnaires puissent avoir une pension supérieure à celle qui résulte de la durée de leurs services : « Peuvent obtenir pension, s'ils comptent 50 ans d'âge et 20 ans de services dans la partie sédentaire, ou 45 ans d'âge et 15 ans de services dans la partie active, ceux que des *infirmités graves*, résultant de l'exercice de leurs fonctions, mettent dans l'impossibilité de les continuer, ou dont l'emploi aura été supprimé » (art. 11, § 4).

Les fonctionnaires élus députés ou sénateurs peuvent également obtenir une pension de retraite proportionnelle, s'ils remplissent les conditions prévues par l'article 10 de la loi du 30 novembre 1875, ou par la disposition finale de la loi du 9 décembre 1884 portant modification aux lois organiques sur le Sénat.

1811. — II. Bases de la pension. — « La pension est basée sur la

moyenne des traitements et émoluments de toute nature soumis à retenues, dont l'ayant droit a joui pendant les six dernières années d'exercice. Néanmoins dans le cas prévu par l'article 4 (*supra*, n° 1806), la moyenne ne peut excéder celle des traitements et émoluments dont le fonctionnaire aurait joui s'il eût été rétribué directement par l'Etat » (art. 6).

« La pension est réglée, pour chaque année de services civils, à un soixantième du traitement. Néanmoins, pour 25 ans de services rendus entièrement dans la partie active, elle est de la moitié du traitement moyen avec accroissement, pour chaque année de service en sus, d'un cinquantième du traitement. En aucun cas, elle ne peut excéder ni les trois quarts du traitement moyen, ni les maxima déterminés au tableau annexé à la loi sous le n° 3 » (art. 7).

Le maximum des pensions civiles ne peut dépasser le chiffre de 6,000 francs, sauf les exceptions admises par la loi.

Les services militaires ainsi que les services des employés des préfectures et sous-préfectures rétribués sur les fonds d'abonnement sont réunis aux services à rémunérer par une pension, pourvu que la durée de ces derniers services soit au moins de douze ans dans la partie sédentaire et de dix ans dans la partie active (art. 8 et 9).

**1812.** — III. Droits des veuves et des orphelins. — La veuve peut obtenir une pension soit à titre de réversibilité de la pension acquise au mari, soit en vertu d'un droit propre.

Le *droit de réversibilité* existe lorsque le mari est décédé après la liquidation de sa pension du droit à pension pourvu que le mariage ait été contracté six ans avant la cessation des fonctions du mari. La pension de la veuve est du *tiers* de celle que le mari avait obtenue ou à laquelle il aurait eu droit. Elle ne peut être inférieure à 100 francs, sans toutefois excéder celle que le mari aurait obtenue ou pu obtenir. Le droit à pension n'existe pas pour la veuve dans le cas de divorce ou de séparation de corps prononcée sur la demande du mari (art. 13).

La veuve peut réclamer une pension en vertu d'un *droit propre* dans les deux hypothèses spéciales prévues par l'art. 14 : « Ont droit à pension : 1° la veuve du fonctionnaire ou employé qui, dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions, a perdu la vie dans un naufrage ou dans un des cas spécifiés au § 1er de l'article 11 (*supra*, n° 1809), soit immédiatement, soit par suite de l'événement ; 2° la veuve dont le mari aura perdu la vie par un des accidents prévus au § 2 de l'article 11, ou par suite de cet accident. Dans le premier cas, la pension est des *deux tiers* de celle que le mari aurait obtenue ou pu obtenir par application de l'article 12, § 1er. Dans le second cas, la pension est du *tiers* de celle que le mari aurait obtenue ou pu obtenir en vertu dudit article, § 2. Dans les cas spécifiés au présent article, il suffit que le mariage ait été contracté antérieurement à l'événement qui a amené la mort ou la mise à la retraite du mari. »

Enfin le *droit des orphelins* que la loi qualifie de secours annuel, bien qu'il constitue un véritable droit de pension, prend naissance lorsque, le père étant mort, la mère vient à décéder ou est inhabile à recueillir personnellement la pension. Ce secours est, quel que soit le nombre des enfants,

égal à la pension que la mère aurait obtenue ou pu obtenir. Il est partagé entre eux par égales portions, et payé jusqu'à ce que le plus jeune ait atteint l'âge de 21 ans accomplis. Les parts de ceux qui décèdent ou arrivent à majorité font retour aux mineurs (art. 16).

1813. — IV. Liquidation des pensions. — Les fonctionnaires ou employés civils, même lorsqu'ils remplissent les conditions de service et d'âge exigées par la loi, n'ont pas un droit absolu à une pension de retraite ; ils n'ont qu'une aptitude acquise dans les conditions déterminées par la loi. L'obtention et la liquidation de leur pension dépend du consentement du ministre au département duquel ils appartiennent (Av. C. d'Ét., 17 janv. 1889).

1814. — *Admission à la retraite.* — « Aucune pension n'est liquidée qu'autant que le fonctionnaire a été préalablement admis à faire valoir ses droits à la retraite par le ministre du département auquel il ressortit » (L. 1853, art. 19).

L'admission à la retraite peut être prononcée d'office par le ministre ou sur la demande du fonctionnaire. Mais s'il appartient au ministre seul de prononcer sur la mise à la retraite d'un fonctionnaire ou employé, il n'est pas en son pouvoir de refuser la pension à celui qui, après avoir été admis à la retraite, produit les justifications requises pour l'obtenir.

1815. — *Demande de pension.* — Toute demande de pension est adressée au ministre compétent. Elle doit, *à peine de déchéance,* être présentée, avec les pièces à l'appui, dans le délai de cinq ans à partir, savoir : pour le titulaire, du jour où il aura été admis à faire valoir ses droits à la retraite, ou du jour de la cessation de ses fonctions, s'il a été autorisé à les continuer après cette admission, et, pour la veuve, du jour du décès du fonctionnaire. Les demandes de secours annuel pour les orphelins doivent être présentées dans le même délai à partir du jour du décès de leur père ou de celui de leur mère (art. 22).

1816. — *Formes et effets de la liquidation.* — La liquidation est faite par le ministre compétent, qui la soumet à l'examen du Conseil d'État avec l'avis du ministre des finances. Le décret de concession est rendu sur la proposition du ministre compétent. Il est contresigné par lui et par le ministre des finances. Il est publié au *Journal officiel* et inséré au *Bulletin des lois.* Les pensions sont inscrites au Trésor public après la publication au *Journal officiel* des décrets de concession (L. 1853, art. 24 mod. par L. 16 avril 1895, art. 40).

Les pensions liquidées et notifiées aux parties ne peuvent être l'objet d'une revision par la voie administrative, même à raison d'une erreur matérielle. Le décret de concession a, en effet, donné naissance à des droits et à des obligations ; il ne peut être attaqué que par la voie contentieuse.

1817. — Jouissance de la pension. — Elle commence du jour de la cessation du traitement, ou du lendemain du décès du fonctionnaire ; celle du secours annuel, du lendemain du décès du fonctionnaire ou du décès de la veuve. Il ne peut, en aucun cas, y avoir lieu au rappel de plus de trois années d'arrérages antérieurs à la date de la publication au *Journal officiel* (L. 1853, art. 25 et L. 16 avril 1895, art. 40).

Toutefois les retards provenant du fait de l'administration ne sauraient préjudicier aux intéressés et la disposition qui prohibe le rappel de plus de trois années d'arrérages, n'est applicable qu'aux fonctionnaires qui ont laissé écouler plus de trois ans sans réclamer la liquidation de leur pension et sans justifier de leurs titres (C. d'Ét., 12 fév. 1897).

Nonobstant ce rappel d'arrérages, le pensionnaire pouvait se trouver dépourvu de ressources pendant le temps qui s'écoulait entre la cessation du traitement et la délivrance du brevet de pension. Pour remédier à cette situation, le décret du 27 mai 1897 dispose que le fonctionnaire admis à faire valoir ses droits à la retraite *pour ancienneté* continue à exercer ses fonctions jusqu'à la délivrance de son brevet de pension, à moins de décision contraire rendue sur sa demande ou motivée soit par la suppression de son emploi, soit par l'intérêt du service, sans que toutefois cette prolongation de service puisse donner lieu à un supplément de liquidation.

1818. — *Insaisissabilité.* — Les pensions ont un caractère alimentaire et, par suite, elles ont été déclarées incessibles et insaisissables. Cependant la loi, après avoir posé le principe, admet certaines exceptions : « Aucune saisie ou retenue ne peut être opérée du vivant du pensionnaire que jusqu'à concurrence d'un cinquième pour débet envers l'État ou pour des créances privilégiées aux termes de l'article 2101 du Code civil, et d'un tiers dans les circonstances prévues par les articles 204, 205, 206, 207 du même code » (art. 26). Ces dernières exceptions se réfèrent aux obligations du pensionnaire pour l'entretien et l'éducation de ses enfants, pour dettes alimentaires proprement dites, et, s'il est marié, pour le logement et l'entretien de sa femme.

1819. — *Interdiction du cumul.* — Du caractère purement alimentaire de la pension, la loi tire encore cette conséquence qu'elle ne peut pas être cumulée avec un traitement d'activité ni avec une autre pension. Toutefois le cumul d'une pension et d'un traitement est autorisé, en général, jusqu'à concurrence de 1,500 fr. lorsque l'employé est remis en activité dans un service autre que celui où il se trouvait lors de son admission à la retraite (art. 28, § 2). La même règle s'applique à la femme fonctionnaire qui touche un traitement personnel et une pension comme veuve (C. d'Ét., 9 avril 1897). D'autre part, le cumul de deux pensions est autorisé dans la limite de 6,000 francs, pourvu qu'il n'y ait pas double emploi dans les années de services présentées pour la liquidation (art. 31).

1820. — VI. Perte ou suspension du droit a pension. — « Tout fonctionnaire ou employé démissionnaire, destitué, révoqué d'emploi, perd ses droits à la pension. S'il est remis en activité, son premier service lui est compté. Celui qui est constitué en déficit pour détournement de deniers ou de matières, ou convaincu de malversations, perd ses droits à la pension, *lors même qu'elle aurait été liquidée ou inscrite.* La même disposition est applicable au fonctionnaire convaincu de s'être démis de son emploi à prix d'argent, et à celui qui aura été condamné à une peine affictive et infamante. Dans ce dernier cas, s'il y a réhabilitation, les droits à la pension sont rétablis » (art. 27).

« Le droit à l'obtention ou à la jouissance d'une pension est *suspendu* par les circonstances qui font perdre la qualité de Français, durant la privation de cette qualité. La liquidation ou le rétablissement de la pension ne peut donner lieu à aucun rappel pour les arrérages antérieurs » (art. 29).

1821. — VII. Recours en matière de pensions. — Les décisions qui interviennent en matière de pensions se divisent en deux catégories : les unes, comme l'admission du fonctionnaire à faire valoir ses droits à la retraite, constituent des actes de puissance publique rentrant dans l'exercice des pouvoirs hiérarchiques du ministre et ne sont susceptibles d'aucun recours par la voie contentieuse. Les autres, au contraire, sont l'objet d'un recours contentieux de la façon la plus large. Il en est ainsi notamment en ce qui concerne les liquidations des pensions. Si le ministre se refuse à liquider la pension ou parce qu'il conteste que l'accident survenu donne droit à pension, sa décision peut être déférée au Conseil d'État statuant au contentieux. En outre, quand le ministre a reconnu le droit à pension, le fonctionnaire peut encore soutenir que la liquidation lèse ses droits sous tel ou tel rapport, et déférer au Conseil d'État le décret de concession. Les décisions prononçant déchéance ou suspension du droit à pension peuvent être attaquées de la même manière. Dans ces divers cas, le recours est jugé sans autres frais que ceux de timbre et d'enregistrement ; il peut être formé sans l'intervention d'un avocat au Conseil d'État (D. 2 nov. 1864, art. 1er).

## § 2. — Pensions militaires

1822. — I. Législation. — Les pensions militaires se divisent en pensions de l'armée de terre et pensions de l'armée de mer. Les lois fondamentales sont celles du 11 avril 1831 pour les armées de terre et celle du 18 avril 1831 pour les armées de mer. Mais ces lois ont subi, depuis l'origine, de très nombreuses modifications qui rendent aujourd'hui la législation extrêmement compliquée. Nous nous bornerons à indiquer les dispositions essentielles, surtout en vue de faire ressortir les points qui distinguent les pensions militaires des pensions civiles.

1823. — II. Conditions du droit a pension. — Il faut distinguer à cet égard entre les pensions pour ancienneté de service, les pensions pour blessures ou infirmités et les pensions proportionnelles.

1824. — *Pensions pour ancienneté.* — Dans l'*armée de terre* le droit à pension de retraite pour ancienneté est acquis, pour les officiers, à trente ans accomplis de service effectif (L. 11 avril 1831, art. 1er et 9) ; et à vingt-cinq ans pour les sous-officiers, caporaux, brigadiers et soldats (L. 26 avril 1855, art. 19).

Dans l'*armée de mer*, le droit à pension, à titre d'ancienneté, est acquis pour les officiers et pour les marins de tout grade, à vingt-cinq ans de service effectif, et pour les autres corps de la marine, à trente ans (L. 18 avril 1831, art. 1er).

Il est compté un certain nombre d'années de service effectif, à titre d'études préliminaires, aux élèves de l'école polytechnique, au moment où ils entrent comme officiers, dans les armes spéciales, aux médecins et pharmaciens, aux officiers de santé, aux élèves de l'école navale. Mais cette règle n'est pas applicable quand il s'agit de pensions proportionnelles.

Le service de campagne jouit de bénéfices importants, il est compté, suivant les cas, soit pour le double, en sus de sa durée effective, soit pour la totalité ou la moitié en sus de cette même durée.

La retenue prélevée sur la solde des officiers ou assimilés de tout grade de l'armée de terre a été élevée de 2 à 5 0/0 par la loi du 22 juin 1878 (art. 1er). La retenue opérée sur la solde et les accessoires de solde des officiers, des assimilés et autres fonctionnaires du département de la marine et des colonies a été portée de 3 à 5 0/0 par la loi du 5 août 1879 (art. 13). Celle que subissent les officiers mariniers et marins reste fixée à 3 0/0. Il n'est fait aucune retenue sur la solde des sous-officiers et soldats.

1825. — *Pensions pour blessures ou infirmités.* — Les blessures donnent droit à la pension de retraite, lorsqu'elles sont graves et incurables et qu'elles proviennent d'événements de guerre ou d'accidents éprouvés dans un service commandé. Les infirmités donnent le même droit, lorsqu'elles sont graves et incurables, et qu'elles sont reconnues provenir des fatigues du service. Les blessures ou infirmités ouvrent un droit immédiat à la pension, si elles ont occasionné la cécité, l'amputation ou la perte absolue de l'usage d'un ou de plusieurs membres. Dans les cas moins graves, le droit à pension ouvert : 1° à l'officier hors d'état de rester en activité ; 2° au non-officier hors d'état de servir ou de pourvoir à sa subsistance (L. 1831, art. 12-14).

1826. — *Pensions proportionnelles.* — Les sous-officiers comptant 10 années de rengagement et moins de 25 ans de service, les caporaux, brigadiers et soldats maintenus sous le drapeaux comme commissionnés qui comptent au moins 15 ans de présence ont droit à une pension proportionnelle (L. 23 juill. 1881, art. 26). Les règles concernant les pensions proportionnelles ont été précisées par les lois du 18 mars 1889 (art. 13) et 15 juillet 1889 (art. 63 et 68).

1827. — III. Bases de la pension. — La pension d'ancienneté se règle sur le grade dont le militaire est titulaire. Si néanmoins il demande sa retraite, avant d'avoir au moins deux ans d'activité dans ce grade, la pension se règle sur le grade immédiatement inférieur (L. 1831, art. 10).

La pension pour cause de blessures ou d'infirmités se règle toujours sur le grade de l'ayant droit. Elle varie suivant la gravité des blessures ou infirmités. Des tarifs fixant le montant de ces diverses pensions sont annexés à la loi.

En ce qui concerne les pensions proportionnelles, la loi établit un minimum acquis à 15 ans de service et augmenté par chaque année de service en plus et par chaque campagne.

1828. — IV. Droits des veuves et des orphelins. — Les veuves de militaires ont droit à une pension viagère : 1° si le mari a été tué sur un

champ de bataille ou dans un service commandé ; 2° s'il a péri à l'armée ou hors d'Europe et si sa mort a été causée, soit par des événements de guerre, soit par des maladies contagieuses ou endémiques, aux influences desquelles il a été soumis par les obligations de son service ; 3° s'il est mort après sa rentrée en France par les mêmes causes d'événements de guerre, etc., à la condition que les causes, l'origine et la nature de ces événements seront constatées par un certificat d'origine dressé à l'époque où ils se seront produits et que cette constatation soit renouvelée chaque année pendant le séjour en France ; 4° s'il est mort des suites de blessures reçues, soit sur le champ de bataille; soit dans un service commandé, pourvu que le mariage soit antérieur à ces blessures ; 5° s'il est mort en jouissance de la pension de retraite ou en possession des droits à cette pension, pourvu que le mariage ait été contracté *deux ans* avant la cessation de l'activité ou du traitement militaire du mari, ou qu'il y ait eu un ou plusieurs enfants issus du mariage antérieur à cette cessation (L. 1831, art. 19 modif. par L. 15 avril 1885); 6° enfin lorsqu'un militaire a été retraité pour blessures ou infirmités, la veuve a droit à pension, pourvu que son mariage soit antérieur auxdites blessures ou à l'origine des dites infirmités (L. 28 déc. 1895, art. 41).

En cas de divorce ou de séparation de corps prononcée contre la veuve d'un militaire, celle-ci ne peut prétendre à aucune pension.

Après le décès de la mère, ou lorsqu'elle se trouve déchue de ses droits à la pension, les enfants mineurs, quel qu'en soit le nombre, des militaires morts dans les cas prévus ci-dessus, ont droit à un secours annuel égal à la pension que la mère aurait pu obtenir. Ce secours est payé jusqu'à ce que le plus jeune d'entre eux ait atteint l'âge de 21 ans accomplis ; la part des majeurs est réversible sur les mineurs.

Mais, dans aucun cas, le mariage contracté par des militaires en activité de service ne peut ouvrir de droits à pension aux veuves et aux enfants qu'autant qu'il a été autorisé dans les formes prescrites par le décret du 16 juin 1808.

Des dispositions analogues existent en ce qui concerne les veuves et les enfants d'officiers de marine ou de marins.

1829. — V. Liquidation des pensions. — Contrairement à ce que nous avons vu pour les pensions civiles, les pensions des armées de terre et de mer sont acquises sans condition d'âge ni d'admission préalable à la retraite. En d'autres termes, les militaires ont un droit absolu à la retraite lorsqu'ils ont accompli le temps de service exigé par la loi.

La demande en liquidation de la pension d'ancienneté doit être formée dans le délai de cinq ans à partir de la cessation de l'activité. Cette règle n'était écrite que pour les pensions de l'armée de terre, la loi du 15 avril 1885 (art. 2) l'a étendue aux pensions de l'armée de mer. La liquidation des pensions militaires a lieu dans les mêmes formes que celle des pensions civiles.

Les pensions militaires ne peuvent se cumuler avec un traitement civil d'activité, excepté dans le cas où des services civils ont été admis comme complément du droit à ces pensions. Toutefois les pensions militaires de

réforme sont, dans tous les cas, cumulables avec un traitement civil d'activité (L. 25 mars 1817, art. 27 ; 11 avril 1831, art. 4 et 27 ; 19 mai 1834).

1830. — VI. Perte ou suspension du droit a pension. — Le droit à l'obtention ou à la jouissance des pensions militaires est suspendu : par la condamnation à une peine afflictive ou infamante pendant la durée de la peine ; par les circonstances qui font perdre la qualité de Français, durant la privation de cette qualité ; par la résidence hors du territoire français sans l'autorisation du gouvernement, lorsque le titulaire de la pension est Français ou naturalisé Français (L. 1831, art. 26).

La perte définitive du droit à pension résulte : 1° de la peine de la destitution prononcée en exécution du Code de justice militaire (art. 192) ; 2° de la peine de la dégradation effectivement exécutée dans la forme prescrite par l'article 198 du même code. Remarquons que la démission ne figure pas parmi les causes faisant perdre le droit à pension.

1831. — VII. Recours. — Les décisions qui interviennent en matière de pensions militaires sont soumises aux mêmes recours que celles qui interviennent en matière de pensions civiles. Toutefois il faut signaler une légère différence en ce qui concerne le point de départ du délai accordé pour former le recours au Conseil d'État contre le décret de concession. Pour les pensions civiles, aucune règle spéciale n'étant édictée par la loi, on applique le principe général posé par l'article 11 du règlement de 1806, et on fait courir le délai du jour où la décision a été notifiée à l'intéressé ; pour les pensions militaires, le délai est compté à partir du jour du premier paiement des arrérages, pourvu qu'avant ce premier paiement les bases de la liquidation aient été notifiées (L. 1831, art. 25).

## § 3. — Pensions départementales et communales

1832. — I. Pensions départementales. — La loi du 10 août 1871 (art. 46, § 21) donne aux conseils généraux le pouvoir de statuer définitivement sur l'établissement et l'organisation des caisses de retraites ou de tout autre mode de rémunération en faveur des employés des préfectures et des sous-préfectures, ainsi que des autres salariés sur les fonds départementaux.

Cette disposition est très large ; elle comprend non seulement le droit de statuer sur l'établissement des caisses de retraites, mais encore sur les règlements de ces caisses, sur les conditions du droit à pension et même sur la liquidation des pensions. Toutefois, les liquidations de pensions constituent des opérations administratives qui peuvent toujours être déférées au Conseil d'État par la voie contentieuse (C. d'Ét., 26 juin 1891). Mais dans la plupart des départements les pensions continuent à être accordées par décret ou par arrêté préfectoral depuis le décret du 7 décembre 1896. La délibération du conseil général ne constitue alors qu'un avis non susceptible d'être déféré au Conseil d'État par la voie contentieuse (C. d'Ét., 27 déc. 1889).

1833. — II. Pensions communales. — Les employés et agents commu-

naux n'ont droit à des pensions qu'autant que les communes ont établi une caisse de retraites ou concédé ces pensions sur les fonds municipaux en vertu de délibérations régulièrement approuvées. A défaut de règlement spécial, les pensions sont liquidées conformément au décret du 14 juillet 1806 rendu applicable aux employés municipaux par un avis du Conseil d'État du 17 septembre 1811.

Les règlements des caisses de retraites municipales sont approuvés par décrets rendus en Conseil d'État. La liquidation des pensions est effectuée, après avis du conseil municipal, par décision du préfet en vertu du décret du 25 mars 1852 (tab. A, n° 38).

L'arrêté de liquidation peut être déféré directement au Conseil d'État soit par la commune, soit par l'agent intéressé (C. d'Ét., 24 fév. 1888).

## SECTION II. — **Institutions diverses de prévoyance.**

### § 1er. — Établissements publics

1834. — I. Caisse des invalides et gens de mer. — Cette caisse, organisée par un édit de 1709, était chargée de payer, non seulement aux invalides de la marine de l'État, mais encore à ceux de la marine du commerce, des pensions dites demi-soldes et des secours, au moyen de prélèvements sur les salaires des équipages. La loi du 22 août 1790 ayant mis à la charge directe du Trésor les pensions de tous les officiers ou assimilés de la marine de l'État, la *Caisse des invalides de la marine* ne conserva que son caractère de caisse générale de secours pour les deux marines. L'arrêté consulaire du 19 frimaire an XI et le décret du 13 février 1810 la chargèrent de nouveau du paiement de l'intégralité des pensions maritimes. Cet état de choses fut maintenu par la loi du 18 avril 1831.

La loi de finances du 22 mars 1885 a chargé le Trésor du paiement direct des pensions militaires de l'armée de mer ainsi que de celles du personnel civil du département de la marine et donné à l'établissement reconstitué le nom de « *Caisse des invalides et gens de mer* ».

1835. — *Organisation.* — L'établissement des invalides de la marine est investi d'une personnalité propre; il est doté d'un budget rattaché pour ordre au budget général de l'État. Il comprend trois caisses distinctes : 1° la *caisse des prises* qui reçoit et conserve, jusqu'à la répartition, le produit des captures opérées sur l'ennemi par les navires de l'État ; 2° la *caisse des gens de mer*, dont la mission consiste à recevoir les valeurs attribuées aux marins absents ainsi que le produit des bris ou naufrages et à servir d'intermédiaire gratuit entre les marins et leurs familles, pour faire parvenir à celles-ci soit la part de solde qui peut être déléguée, soit les valeurs composant la succession des marins décédés en cours de voyage ; 3° la *caisse des invalides* qui est chargée de pourvoir au paiement des pensions dites demi-soldes aux marins du commerce après cinquante

ans d'âge et vingt-cinq ans de navigation, et enfin des secours accordés aux veuves et enfants de marins. Ces trois caisses sont administrées sous l'autorité du ministre de la marine et sous le contrôle d'une commission supérieure. La Caisse des invalides profite des excédents des deux autres.

1836. — *Ressources.* — Les principales ressources de ces caisses sont : 1° les retenues de 3 0/0 opérées sur les salaires des marins du commerce ; 2° la moitié de la solde des marins déserteurs ; 3° les dépôts provenant des prises, de bris et naufrages ; 4° les arrérages de rentes appartenant à la Caisse des invalides ; 5° les subvéntions du Trésor qui s'élèvent annuellement à plus de 11 millions.

1837. — II. Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. — Créée par la loi du 18 juin 1850 et réorganisée par celle du 20 juillet 1886 et par le décret du 28 décembre suivant, la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse fonctionne sous la garantie de l'État et sous le contrôle d'une commission supérieure formée auprès du ministère du commerce. Elle a pour objet de constituer à l'âge de 50 ans ou à un âge plus avancé, au choix du déposant, des pensions viagères dont le maximum ne peut dépasser 1,200 francs. Elle reçoit, dans ce but, les versements à partir de 1 franc et les fait fructifier par l'accumulation des intérêts et en tenant compte des chances de mortalité.

Cette caisse est gérée par l'administration de la Caisse des dépôts et consignations. Aujourd'hui elle pourvoit elle-même à ses frais de gestion.

1840. — *Versements.* — Les sommes versées dans une année au compte de la même personne ne peuvent dépasser 500 francs (L. 26 juill. 1893, art. 61). Ne sont pas astreints à cette limite : 1° les versements effectués en vertu d'une décision judiciaire ; 2° les versements effectués par les administrations publiques avec les fonds provenant des cotisations annuelles des agents non admis au bénéfice de la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles ; 3° les versements effectués par les sociétés de secours mutuels avec les fonds de retraite inaliénables déposés par elles à la Caisse des dépôts et consignations (L. 20 juill. 1886, art. 6).

Les versements peuvent être faits à capital aliéné ou à capital réservé ; dans ce dernier cas, ils sont, lors du décès du titulaire, remboursés sans intérêt à ses héritiers ou ayants droit. Ils sont reçus au profit de toute personne âgée de plus de trois ans. Ceux opérés à titre de donation n'ont pas besoin d'être acceptés par le bénéficiaire ni autorisés par le père, s'il s'agit de mineurs. Les versements effectués des deniers de mineurs âgés de moins de 16 ans doivent être autorisés par leur père, mère ou tuteur. Les femmes mariées, quel que soit le régime de leur contrat de mariage, sont admises à faire des versements sans l'assistance de leur mari. Mais les versements effectués au nom de déposants mariés et non séparés de biens sont obligatoirement partagés par moitié, à moins qu'ils ne proviennent de donation (art. 13).

1841. — *Rentes viagères.* — Les rentes viagères sont incessibles et insaisissables jusqu'à concurrence de 360 francs. Elles peuvent être déclarées incessibles et insaisissables en totalité par le donateur du capital.

Le montant des rentes à servir est calculé conformément à des tarifs

fixés chaque année par un décret du président de la République. Ces tarifs sont calculés en tenant compte pour chaque versement : 1° de l'intérêt composé du capital ; 2° des chances de mortalité en raison de l'âge du déposant au moment du versement et de l'âge auquel commence la retraite ; 3° de l'abandon du capital, si le versement a été fait à capital aliéné, ou du remboursement au décès, si le déposant en a fait la demande au moment du versement (art. 9).

1842. — IV. Caisse nationale d'épargne. — La loi du 9 avril 1881 a créé une caisse d'épargne postale dénommée plus tard *Caisse nationale d'épargne*, placée sous la garantie immédiate et absolue de l'État et dont tous les bureaux de poste du territoire forment en quelque sorte les succursales.

Elles est actuellement régie par la loi du 20 juillet 1895 dont la plupart des dispositions sont applicables à la fois aux caisses d'épargne ordinaires et à la Caisse nationale d'épargne.

Bien que relevant du service des postes, la Caisse nationale d'épargne a une personnalité propre ; elle peut recevoir des dons et legs ; son budget est rattaché pour ordre au budget de l'État.

## § 2. — Établissements d'utilité publique

1843. — I. Caisses d'épargne ordinaires. — La première caisse d'épargne en France fut fondée à Paris en 1818, grâce à la généreuse initiative des administrateurs d'une compagnie d'assurances maritimes. Cet exemple ne tarda pas à être suivi dans quelques grandes villes. La loi du 5 juin 1835 régularisa l'administration des caisses d'épargne ; diverses autres lois sont venues la compléter ou la modifier.

Les caisses d'épargne sont autorisées par décrets dans la forme des règlements d'administration publique. Leur fonctionnement est actuellement régi par la loi du 20 juillet 1895. Elles sont tenues de verser à la Caisse des dépôts et consignations toutes les sommes qu'elles reçoivent des déposants. Ces sommes, sous réserve des fonds nécessaires pour le service des remboursements, sont employées en valeurs de l'État ou garanties par l'État, en obligations des départements, communes, chambres de commerce et du Crédit foncier. Les sommes non employées sont placées en compte courant au Trésor.

Le compte ouvert à chaque déposant ne peut dépasser la somme de 1,500 francs. Pour les sociétés de secours mutuels et les institutions de bienfaisance spécialement autorisées, le maximum est porté à 15,000 francs.

L'intérêt à servir aux caisses d'épargne par la Caisse des dépôts est déterminé en tenant compte du revenu des valeurs de portefeuille et du compte courant avec le Trésor. Sur l'intérêt qui leur est servi, les caisses d'épargne prélèvent leurs frais d'administration et versent le surplus à titre d'intérêt aux déposants.

En cas de force majeure, un décret en Conseil d'État peut limiter les remboursements à la somme de 50 francs par quinzaine. Cette disposition

a pour but d'empêcher que les demandes de remboursement trop considérables puissent, dans un moment de crise, causer de sérieux embarras au Trésor public.

1844. — II. Sociétés de secours mutuels. — Le premier acte législatif concernant les sociétés de secours mutuels est la loi du 15 juillet 1850 qui autorisait leur reconnaissance comme établissements d'utilité publique. Le décret-loi du 26 mars 1852 autorisa la constitution de sociétés de secours mutuels ayant la personnalité morale par simple approbation des préfets et sans recourir à la reconnaissance d'utilité publique par décret en Conseil d'État. La législation des sociétés de secours mutuels a été refondue par la loi du 1er avril 1898. Cette loi divise les sociétés de secours mutuels en trois catégories : 1° sociétés libres ; 2° sociétés approuvées ; 3° sociétés reconnues comme établissements d'utilité publique.

1845. — *Règles communes à toutes les sociétés.* — Les sociétés de secours mutuels sont des associations de prévoyance, qui se proposent d'atteindre un ou plusieurs des buts suivants : assurer aux membres participants et à leurs familles, des secours en cas de maladie, blessures ou infirmités, leur constituer des pensions de retraite, contracter à leur profit des assurances individuelles ou collectives en cas de vie, de décès ou d'accidents, pourvoir aux frais des funérailles, et allouer des secours à la famille des membres participants décédés.

Elles peuvent se composer de *membres participants* et de *membres honoraires*. Ces derniers payent la cotisation, sans prendre part aux bénéfices attribués aux membres participants. Les membres du conseil d'administration et du bureau sont nommés par le vote au bulletin secret. Ils ne peuvent être choisis que parmi les membres participants et honoraires de la société. Un mois avant le fonctionnement d'une société, les fondateurs doivent déposer à la sous-préfecture ou à la préfecture, les statuts avec les noms et adresses des personnes chargées de l'administration.

Les statuts déterminent : le siège social ; les conditions et les modes d'admission et d'exclusion ; la composition du bureau et du conseil d'administration, la nature et la durée de leurs pouvoirs ; les obligations et les avantages des membres participants ; le montant et l'emploi des cotisations ; les conditions de la dissolution volontaire de la société ; les bases de la liquidation en cas de dissolution.

Les contestations sur la validité des élections sont portées par simple déclaration au greffe, devant le juge de paix qui doit statuer dans les quinze jours, sans frais ni forme de procédure et sur simple avertissement donné trois jours à l'avance à tous les intéressés. La décision du juge de paix est en dernier ressort ; elle peut être déférée à la Cour de cassation dans les dix jours de la notification, par simple requête déposée au greffe de la justice de paix et dénoncée aux défendeurs dans les dix jours suivants. Le pourvoi est dispensé du ministère d'un avocat à la Cour et jugé d'urgence sans frais ni amende. La chambre civile statue diversement.

Il peut être établi entre les sociétés, en conservant à chacune d'elles son autonomie, des *unions* ayant pour objet la création de services communs, tels que des pharmacies, des hospices, etc.

Les sommes dues par les sociétés à leurs membres participants sont incessibles et insaisissables jusqu'à concurrence de 360 fr. par an pour les rentes et de 3,000 fr. pour les capitaux.

1846. — *Sociétés libres.* — Ce sont celles qui, tout en ayant déposé leurs statuts à la préfecture, conformément à la règle générale, ont déclaré ne pas vouloir demander l'approbation. Elles peuvent percevoir et employer les cotisations de leurs membres, posséder des objets mobiliers et prendre des immeubles à bail pour l'installation de leurs services, recevoir, avec l'autorisation du préfet, des dons et legs mobiliers, sauf la nécessité d'un décret en Conseil d'État, s'il y a réclamation des familles. Les sociétés libres ne peuvent acquérir des immeubles, à peine de nullité, excepté les immeubles affectés à leurs services. Elles ne peuvent recevoir des dons ou legs immobiliers qu'à charge de les aliéner et d'obtenir l'autorisation par décret en Conseil d'État.

1847. — *Sociétés approuvées.* — Ce sont celles qui ont fait approuver leurs statuts par arrêtés ministériels. L'approbation ne peut être refusée que pour non-conformité des statuts avec les dispositions de la loi, ou si les statuts ne prévoient pas des recettes proportionnées aux dépenses pour la constitution des retraites ou des assurances. En cas de refus d'approbation, un recours peut être formé devant le Conseil d'État; ce recours est dispensé de tout droit; il peut être formé sans ministère d'avocat.

Les sociétés approuvées ont tous les droits accordés aux sociétés libres et jouissent, en outre, de divers avantages dont les principaux sont les suivants : Elles peuvent, après autorisation par décret en Conseil d'État, recevoir des dons et legs immobiliers, acquérir les immeubles nécessaires à leurs services d'administration ou d'hospitalisation. Elles participent aux subventions de l'État. Les communes sont tenues de leur fournir les locaux nécessaires à leurs réunions, ainsi que les livrets et registres nécessaires à l'administration et à la comptabilité; les actes intéressant ces sociétés à l'exception des actes contenant transmission de propriété, d'usufruit ou de jouissance, sont exempts des droits de timbre et d'enregistrement.

1848. — *Sociétés reconnues.* — Les sociétés de secours mutuels sont reconnues comme établissements d'utilité publique par décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique. Ces sociétés, porte l'article 33 de la loi du 1er avril 1898, « jouissent des avantages accordés aux sociétés approuvées. Elles peuvent, en outre, posséder et acquérir, vendre et échanger des immeubles, dans les conditions déterminées par le décret déclarant l'utilité publique ».

Toutes les sociétés sont investies de la personnalité morale, puisqu'elles peuvent être propriétaires, recevoir des dons ou legs, etc. Il nous semble que les sociétés approuvées, aussi bien que les sociétés reconnues, forment des établissements d'utilité publique.

Les sociétés de ces deux catégories sont soumises à la surveillance de l'administration. Il est institué près du ministère de l'intérieur un *Conseil supérieur des sociétés de secours mutuels.*

1849. — III. Assurances par l'État. — Les sociétés d'assurances ne s'attachent généralement qu'aux opérations correspondant à des capitaux

élevés. Pour rendre le bénéfice de l'assurance accessible aux classes les moins aisées, l'État s'est fait lui-même assureur. La loi du 11 juillet 1858 a créé, sous la garantie de l'État, deux caisses d'assurances : l'une en cas de décès et l'autre en cas d'accidents résultant de travaux agricoles et industriels. Ces deux caisses sont gérées par la Caisse des dépôts et consignations.

1850. — *Caisse d'assurances en cas de décès.* — Cette caisse a pour but de payer aux héritiers de chaque assuré, en échange de primes uniques ou annuelles, un capital convenu dont le maximum est fixé à 3,000 fr. Les sommes assurées sont incessibles et insaisissables jusqu'à concurrence de la moitié, sans toutefois que la partie incessible et insaisissable puisse être inférieure à 600 fr. Le contrat cesse de produire son effet dans trois cas : 1° quand l'assurance a été souscrite moins de deux ans avant le décès de l'assuré ; 2° lorsque les primes ne sont pas payées dans le délai d'un an à compter de l'échéance; 3° si le décès résulte de causes exceptionnelles, comme un suicide, un duel, une condamnation judiciaire.

La loi de 1868 ne prévoyait que des assurances en cas de décès ; dans le but de provoquer des adhésions plus nombreuses, une loi du 17 juillet 1897 a autorisé cette caisse à accepter des assurances mixtes comportant le paiement d'un capital à un âge déterminé ou au décès si l'assuré n'atteignait pas l'âge fixé.

1851. — *Caisse d'assurance en cas d'accidents.* — Elle a pour objet de servir des pensions viagères aux personnes assurées qui, dans l'exécution de travaux agricoles ou industriels, sont atteintes de blessures entraînant une incapacité permanente de travail, et de donner des secours aux veuves et aux enfants mineurs des personnes qui ont péri par suite d'accidents survenus en exécutant ces travaux. La loi du 24 mai 1899 a étendu les opérations de cette caisse aux risques prévus par la loi du 9 avril 1898 pour les accidents ayant entraîné la mort ou une incapacité de travail permanente, absolue ou partielle.

## § 3. — Institutions privées

1852. — I. Caisses de retraite et de secours pour les ouvriers mineurs. — La loi du 29 juin 1894, modifiée par celle du 16 juillet 1896, impose aux exploitants de mines et aux ouvriers ou employés de ces exploitations l'*obligation* d'organiser des caisses de retraites et des sociétés de secours.

1853. — *Caisses de retraites.* — L'exploitant est tenu de verser, chaque mois, pour constituer des pensions de retraite à ses ouvriers et employés, une somme égale à 4 pour 100 au moins du salaire de ceux-ci, dont moitié à fournir par l'exploitant lui-même. Ces versements sont effectués soit à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, soit dans des caisses patronales ou syndicales autorisées par décret rendu en la forme des règlements d'administration publique et comprenant une circonscription déterminée.

L'emploi des fonds provenant des versements doit être fait en valeurs du Trésor ou garanties par le Trésor, en obligations départementales ou communales. L'entrée en jouissance de la pension est fixée à 55 ans. La liquidation a lieu sur les bases des tarifs de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Les employés et ouvriers dont les appointements dépassent 2,400 fr. ne bénéficient que jusqu'à concurrence de cette somme des dispositions de la loi.

1854. — *Caisses de secours.* — Les sociétés de secours pour les employés et ouvriers mineurs présentent une grande analogie avec les sociétés de secours mutuels et constituent, comme celles-ci, des établissements d'utilité publique. Elles ont des caisses alimentées par : 1° un prélèvement de 2 p. 100 au maximum sur les salaires des ouvriers ou employés ; 2° un versement de l'exploitant égal à la moitié de celui des ouvriers ou employés ; 3° les sommes allouées par l'État sur les fonds de subvention aux sociétés de secours mutuels ; 4° les dons et legs ; 5° le produit des amendes pour infraction aux statuts ou infligées aux membres participants par application du règlement intérieur de l'entreprise.

Les statuts des sociétés sont approuvés par le ministre des travaux publics ; ils déterminent la nature et la quotité des secours et des soins à accorder aux membres participants ou à leurs familles.

1855. — II. Caisses de retraite, de secours et de prévoyance au profit des employés et ouvriers. — La plupart des grandes entreprises industrielles ou commerciales créent *facultativement* en faveur de leurs employés et ouvriers des caisses de retraite au moyen de retenues sur les salaires et de subventions fournies par les chefs d'entreprise. En cas de faillite, liquidation ou déconfiture de ceux-ci, il est arrivé souvent que les retenues ont été perdues pour les ouvriers. En vue de remédier à cette situation, la loi du 27 décembre 1895 a autorisé la Caisse des dépôts et consignations à recevoir en dépôt les sommes ou valeurs affectées aux institutions de prévoyance en faveur des employés et ouvriers à un taux d'intérêt égal au taux de l'intérêt du compte des caisses d'épargne. Cette loi dispose, en outre : 1° que toutes les sommes retenues sur les salaires ou fournies par les patrons devront être versées, soit à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, soit à la Caisse des dépôts et consignations, soit à des caisses patronales ou syndicales autorisées ; 2° que la restitution des sommes qui, lors de la faillite ou de la liquidation, n'auraient pas été versées à l'une des caisses ci-dessus, est garantie, pour la dernière année et ce qui sera dû de l'année courante, par un privilège général sur les meubles et immeubles du chef de l'entreprise.

---

# CHAPITRE IX

## LES INSTITUTIONS D'ASSISTANCE

---

### SECTION PREMIÈRE. — **Généralités.**

#### § 1er. — Notions préliminaires

1856. — I. Historique. — L'assistance publique existait sous l'ancien régime; mais, ainsi que le fait connaître un célèbre rapport présenté en 1790 à l'Assemblée nationale par le duc de La Rochefoucauld-Liancourt, elle manquait d'organisation, et les nombreuses maisons de charité favorisaient plutôt l'imprévoyance qu'elles ne soulageaient la misère. L'Assemblée constituante prépara un plan de réformes, mais elle ne put qu'ébaucher la nouvelle œuvre législative. La Convention proclama le droit du pauvre à être secouru et l'obligation de l'État à lui fournir l'assistance. La loi du 18 mars 1793 déclara que « l'assistance des pauvres est une *dette nationale* » et ordonna que les biens des hôpitaux, fondations et dotations en faveur des pauvres seraient vendus. Cette mesure désastreuse fut rapportée par la loi du 16 vendémiaire au V qui accorda aux hospices des indemnités pour les pertes résultant de la vente de leurs biens. Depuis lors, c'est par des lois successives que s'est édifié peu à peu le système de l'assistance publique en France. Les principaux textes législatifs sur la matière sont 1° le décret du 11 janvier 1811 concernant les enfants trouvés ou abandonnés et les orphelins pauvres; 2° la loi du 30 juin 1838 sur les aliénés; 3° la loi du 7 août 1851 sur les hospices et hôpitaux; 4° la loi du 24 juillet 1889 sur la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés; 5° la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite.

Il est à remarquer qu'aucune de ces lois n'institue le *droit à l'assistance*. Un pareil droit nécessiterait l'établissement d'une juridiction pour statuer sur les demandes de secours et la création de ressources affectées à cette nature de dépenses; mais quelques-unes imposent à certaines collectivités l'*obligation de secourir* dans des cas particuliers. L'autorité compétente intervient alors pour faire exécuter l'obligation sans que ceux qui ont besoin de secours puissent l'y contraindre. Telle est notamment la loi du 15 juillet 1893 qui impose aux départements et communes l'obligation d'organiser partout un service d'assistance médicale : « Il n'y a pas, dit l'exposé des motifs de cette loi, dans l'affirmation du devoir social au regard du malade privé de ressources, la reconnaissance pour l'individu secouru du droit à l'assistance. Même restreinte à l'assistance médicale, la proclamation du droit à l'assistance se heurterait à bien des critiques et serait de nature à engager gravement la responsabilité pécuniaire et morale de la collectivité.

1857. — II. Direction des services. — Aujourd'hui, le devoir de l'assistance est réparti entre l'État, les départements et les communes. L'État supporte la moins forte part des dépenses; mais il lui appartient d'intervenir pour diriger l'ensemble des services, et pour secourir les misères qui ont un caractère général.

Les décrets des 5 janvier et 4 mars 1889 ont réuni divers services jusqu'alors épars, et créé au ministère de l'intérieur une *Direction de l'assistance et de l'hygiène publiques*. Le décret du 14 avril 1888 avait déjà institué près de ce ministère le *Conseil supérieur de l'assistance publique* chargé de l'examen de toutes les questions qui lui sont renvoyées par le ministre et qui intéressent l'organisation et le fonctionnement des divers services d'assistance.

## § 2. — Assistance générale

1858. — I. Établissements généraux de bienfaisance. — Les divers établissements compris sous cette dénomination constituent des établissements publics, ainsi que nous l'avons déjà dit (*suprà*, n° 1119).

1859. — *Énumération*. — Ces établissements sont : 1° L'*Hospice national des Quinze-Vingts*, dont la fondation remonte au delà du XIII^e siècle et qui est destiné à recevoir à perpétuité 300 aveugles et à donner, en outre, des pensions à des aveugles indigents soignés dans leur famille ; — 2° l'*Institution nationale des jeunes aveugles*, créée en 1784 dans le but d'élever de jeunes garçons et de jeunes filles aveugles et de les préparer, suivant leur aptitude individuelle, à l'exercice d'un métier, d'un art ou d'une profession libérale ; — 3° l'*Institution nationale des sourds-muets de Paris*, fondée en 1778 par l'abbé de l'Épée et affectée à l'enseignement des jeunes garçons sourds-muets ; — 4° l'*Institution nationale des sourdes-muettes de Bordeaux*, fondée en 1786 par l'abbé Sicard pour les sourds-muets du midi de la France et affectée spécialement, depuis 1863, à l'instruction des jeunes filles sourdes-muettes ; — 5° l'*Institution nationale des sourds-muets de Chambéry*, fondée en 1816 et devenue établissement français par suite de l'annexion à la France du duché de Savoie en 1860 ; — 6° la *Maison nationale de Charenton* dont l'origine remonte à 1641 et qui est destinée à recevoir des aliénés des deux sexes ; — 7° et 8° les *Asiles nationaux de Vincennes et du Vésinet*, créés en 1855 et destinés à recevoir gratuitement pendant leur convalescence les ouvriers et ouvrières envoyés par l'administration générale de l'assistance publique à Paris. — Il existait, en outre, un *Hospice national du Mont-Genèvre*, fondé en 1343 et destiné à secourir les voyageurs traversant les Alpes pour se rendre de France en Italie et réciproquement, mais il a été déclassé en 1900.

1860. — *Administration*. — Les établissements dont l'énumération précède, se rattachant directement à l'administration générale de l'État, sont ouverts à tout Français sans condition de domicile ; ils ont une existence propre et constituent des personnes morales capables d'accomplir, par leurs représentants légaux, les divers actes de la vie civile.

Le régime administratif de ces établissements a été constitué sur des bases uniformes par l'ordonnance royale du 21 février 1841. Ils sont administrés, sous l'autorité du ministre de l'intérieur, par un directeur responsable assisté d'une commission consultative. Le directeur passe les marchés, prépare les budgets, ordonne, liquide et mandate les dépenses. Les budgets et comptes, les marchés et toutes les opérations importantes sont soumis à l'approbation du ministre. Un receveur est chargé de la perception des revenus et du paiement des dépenses.

1861. — II. Secours publics et subventions. — Les secours que l'État prend à sa charge sont principalement ceux qui ont pour but de soulager certaines parties de la population, quand elles ont été victimes de fléaux, d'accidents, de faits de guerre, etc. Chaque année, le budget de l'État contient un certain nombre de crédits destinés à subvenir aux dépenses de cette nature. Ainsi, notamment, un fonds spécial est mis à la disposition du ministre de l'agriculture pour être distribué entre les départements en cas de grêle ou d'inondation. Lorsqu'il survient des événements extraordinaires et imprévus, des lois spéciales ouvrent des crédits pour permettre de secourir les populations éprouvées par ces fléaux.

Enfin, l'État intervient, en matière d'assistance, par sa participation dans diverses dépenses, telles que celles des enfants assistés, de la protection des enfants du premier âge, de l'assistance médicale gratuite, ainsi que par l'allocation de subventions à divers établissements publics ou d'utilité publique.

## § 3. — Le domicile de secours

1862. — I. Ancienne législation. — La Convention, en édictant le droit aux secours publics, avait dû déterminer le lieu où ils pourraient être réclamés, le domicile de secours ; c'est ce qu'elle avait fait dans le titre V de la loi du 24 vendémiaire an II. Bien que le droit à l'assistance n'ait pas été maintenu dans notre législation, ce titre avait été considéré comme ayant survécu au reste de la loi ; mais il était l'objet de nombreuses critiques (1). Aussi, lors de la rédaction de la loi du 15 juillet 1893, sur l'assistance médicale gratuite, parut-il nécessaire de remanier les dispositions relatives au domicile de secours. Après la promulgation de cette loi, la question s'était posée de savoir si la théorie nouvelle du domicile de secours est applicable à toutes les formes d'assistance publique ou si elle doit être restreinte à la forme spéciale d'assistance que le législateur avait en vue, c'est-à-dire à la médecine gratuite.

(1) Cette loi attribuait à l'enfant, pour domicile de secours, jusqu'à 21 ans, le lieu de naissance, et elle réputait lieu de naissance le *domicile habituel* de la mère au moment de l'accouchement. Il pouvait ainsi arriver que, jusqu'à sa majorité, un enfant eût pour domicile de secours un endroit où il n'avait jamais paru. En outre, la loi de vendémiaire n'avait pas songé à lier des domiciles qui ne doivent pas être séparés. Dans une famille le père, la mère et les enfants pouvaient avoir chacun un domicile de secours différent.

La raison de douter venait de ce que l'exposé des motifs du projet de la loi présenté par le gouvernement contenait une déclaration formelle dans ce dernier sens. Mais le rapporteur de la commission à la Chambre des députés s'est prononcé en sens contraire, et, sur sa demande, on a ajouté à la loi un article final portant : « Sont abrogées les dispositions du décret-loi du 24 vendémiaire an II en ce qu'elles ont de contraire à la présente loi. »

On a prétendu, il est vrai, que ces derniers mots impliquaient une abrogation relative, mais non une abrogation absolue. Quoi qu'il en soit, il serait irrationnel d'admettre une double législation sur un objet identique et le Conseil d'État a décidé à diverses reprises que les règles de la loi du 15 juillet 1893 relatives au domicile de secours ont remplacé, dans tous les cas, celles de la loi du 24 vendémiaire an II (C. d'Ét., 2 juill. 1897).

1863. — II. Législation nouvelle. — Dans le système de la loi du 15 juillet 1893 (art. 6 et 7), le domicile de secours s'acquiert : 1° par une certaine résidence; 2° par la filiation; 3° par le mariage; 4° par le lieu de naissance.

En principe, pour l'enfant, c'est la *filiation* qui fixe le domicile de secours. L'enfant mineur et non émancipé a le domicile de secours de son père. Si la mère a survécu, ou si l'enfant est un enfant naturel reconnu par sa mère seulement, il a le domicile de secours de sa mère. En cas de séparation de corps ou de divorce des époux, l'enfant légitime partage le le domicile de l'époux à qui a été confié le soin de son éducation. Si l'enfant n'a été reconnu ni par son père, ni par sa mère, c'est le *lieu de naissance* qui détermine le domicile de secours.

Le domicile primitif résultant de la filiation ou du lieu de naissance peut être modifié de trois manières :

1° Par le *mariage*. La femme suit, au point de vue de l'assistance, le sort de son mari, sans distinguer si elle est mineure ou majeure au moment du mariage (1). Les veuves, les femmes divorcées ou séparées de corps conservent le domicile antérieur à la dissolution du mariage ou au jugement de séparation de corps; 2° Par une *résidence habituelle d'un an* dans une commune postérieurement à la majorité ou à l'émancipation. Cette résidence, faisant acquérir un nouveau domicile de secours, entraîne la perte de l'ancien ; 3° Par une *absence ininterrompue d'une année* postérieurement à la majorité ou à l'émancipation, sans acquisition d'un nouveau domicile par une résidence d'un an dans une autre commune. L'individu qui se trouve dans ce cas n'a pas de domicile de secours *communal ;* mais

(1) La question s'est posée de savoir si le domicile de secours des femmes mariées ou des mineurs qui sont l'objet d'une mesure d'assistance doit suivre toutes les modifications qui peuvent survenir dans le domicile de secours du mari ou des parents, ou bien si le domicile de secours existant lorsqu'intervient la mesure d'assistance persiste pendant la durée de cette mesure. Le Conseil d'État s'est prononcé dans ce dernier sens à propos d'une femme mariée internée dans un asile (C. d'Ét., 24 mars 1899). Cette décision n'est pas conforme au texte de la loi. Le Conseil d'État paraît avoir été influencé par des raisons d'ordre pratique plutôt que juridique; il a pensé que les nombreux changements de domicile du mari jetteraient le trouble dans les finances départementales et communales par l'ouverture trop fréquente d'actions en répétition d'une collectivité contre une autre.

la loi de 1893 suppose qu'il peut avoir acquis un domicile de secours *départemental* par une résidence d'un an dans le même département; sinon il est sans domicile de secours.

La loi ne reconnaît pas de domicile de secours national; néanmoins, dans certains cas, elle met à la charge de l'État les dépenses d'assistance de ceux qui n'ont pas de domicile de secours communal ou départemental.

La question de savoir quel est le domicile de secours est une question essentiellement administrative qui ne peut donner lieu à un renvoi devant les tribunaux judiciaires.

## SECTION II. — **L'assistance médicale gratuite.**

1864. — I. Organisation. — L'assistance médicale gratuite a été organisée par la loi du 15 juillet 1893. Cette loi établit l'*obligation* pour les communes et les départements d'organiser partout un service d'assistance médicale gratuite dans les conditions qu'elle détermine et d'y affecter certaines ressources. Toutefois les communes ou syndicats de communes qui justifient remplir d'une manière complète leur devoir d'assistance peuvent être autorisées à avoir une organisation spéciale. La ville de Paris et celle de Lyon se trouvent dans ce cas.

1865. — *Personnes pouvant être assistées.* — « Tout *Français* malade, privé de ressources, reçoit gratuitement de la commune, du département ou de l'État, suivant son domicile de secours, l'assistance médicale à domicile ou, s'il y a impossibilité de le soigner utilement à domicile, dans un établissement hospitalier. Les femmes en couches sont assimilées à des malades. Les *étrangers* malades, privés de ressources, seront assimilés aux Français toutes les fois que le gouvernement aura passé un traité d'assistance réciproque avec leur nation d'origine » (L. 1893, art. 1er).

Cet article résume les principes essentiels de la loi : 1° il désigne d'une manière générale les personnes pouvant être secourues; 2° il énumère les collectivités appelées à fournir les secours; 3° il trace les formes de l'assistance. En première ligne, il indique l'assistance à domicile et ne permet de recourir à l'hospitalisation que s'il y a nécessité.

1866. — *Contribution aux dépenses.* — « La commune, le département ou l'État peuvent toujours exercer leur recours, s'il y a lieu, soit l'un contre l'autre, soit contre toutes personnes, sociétés ou corporations tenues à l'assistance médicale envers l'indigent malade, notamment contre les membres de la famille de l'assisté désignés par les articles 205, 206, 207 et 212 du Code civil » (art. 2).

« Toute commune est rattachée pour le traitement de ses malades à un ou plusieurs hôpitaux les plus voisins. — Dans le cas où il y a impossibilité de soigner utilement un malade à domicile, le médecin délivre un certificat d'admission à l'hôpital. Ce certificat doit être contresigné par le

président du bureau d'assistance ou son délégué. — L'hôpital ne pourra réclamer à qui de droit le remboursement des frais de journées qu'autant qu'il représentera le certificat ci-dessus » (art. 3).

1867. — *Service départemental d'assistance.* — « Il est organisé dans chaque département, sous l'autorité du préfet et suivant les conditions déterminées par la présente loi, un service d'assistance médicale gratuite pour les malades privés de ressources. — Le conseil général délibère, dans les conditions prévues par l'article 48 de la loi du 10 août 1871 : — 1° sur l'organisation de l'assistance médicale, la détermination et la création des hôpitaux auxquels est rattachée chaque commune ou syndicat de communes ; — 2° sur la part de la dépense incombant aux communes et au département » (art. 4).

« A défaut de délibération du conseil général sur les objets prévus à l'article précédent, ou en cas de suspension de la délibération en exécution de l'article 49 de la loi du 10 août 1871, il peut être pourvu à la réglementation du service par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique » (art. 5).

1868. — II. Bureau communal d'assistance. — « Dans chaque commune, un bureau d'assistance assure le service de l'assistance médicale » (art. 10, § 1er). Ce bureau, étant obligatoire, se trouve investi de la personnalité morale en vertu de la loi elle-même et sans l'intervention d'un acte quelconque de reconnaissance légale.

1869. — *Commissions administratives.* — « La commission administrative du bureau d'assistance est formée par les commissions administratives réunies de l'hospice et du bureau de bienfaisance, ou par cette dernière seulement quand il n'existe pas d'hospice dans la commune. — A défaut d'hospice et de bureau de bienfaisance, le bureau d'assistance est régi par la loi du 21 mai 1873 (art. 1 à 5), modifiée par la loi du 5 août 1879 (*infra*, n° 1922), et possède, outre les attributions qui lui sont dévolues par la présente loi, tous les droits et attributions qui appartiennent au bureau de bienfaisance » (art. 10).

« Le président du bureau d'assistance a le droit d'accepter, à titre conservatoire, des dons et legs et de former, avant l'autorisation, toute demande en délivrance. Le décret du président de la République ou l'arrêté du préfet qui interviennent ultérieurement ont effet du jour de cette acceptation. — Le bureau d'assistance est représenté en justice et dans tous les actes de la vie civile par un de ses membres que ses collègues élisent, à cet effet, au commencement de chaque année. — L'administration des fondations, dons et legs qui ont été faits aux pauvres ou aux communes, en vue d'assurer l'assistance médicale, est dévolue au bureau d'assistance. Les bureaux d'assistance sont soumis aux règles qui régissent l'administration et la comptabilité des hospices (*infra*, nos 1924 et s.), en tant qu'elles n'ont rien de contraire à la présente loi » (art. 11).

« La commission administrative du bureau d'assistance, sur la convocation de son président, se réunit au moins quatre fois par an. — Elle dresse, un mois avant la première session ordinaire du conseil municipal, la liste des personnes qui, ayant dans la commune leur domicile de

secours, doivent être, en cas de maladie, admises à l'assistance médicale, et elle procède à la revision de cette liste un mois avant chacune des trois autres sessions. — Le médecin de l'assistance ou un délégué des médecins de l'assistance, le receveur municipal et un des répartiteurs désignés par le sous-préfet, peuvent assister à la séance avec voix consultative » (art. 12).

1870. — *Liste d'assistance médicale.* — Cette liste doit comprendre nominativement tous ceux qui seront admis aux secours, lors même qu'ils sont membres d'une même famille.

Elle est arrêtée par le conseil municipal, qui délibère en comité secret: elle est déposée au secrétariat de la mairie. — Le maire donne avis du dépôt par affiches. Une copie de la liste et du procès-verbal constatant l'accomplissement des formalités prescrites est en même temps transmise au sous-préfet. Si le préfet estime que les formalités n'ont pas été observées, il défère les opérations, dans les huit jours de la réception de la liste, au conseil de préfecture, qui statue dans les huit jours et fixe, s'il y a lieu, le délai dans lequel les opérations annulées seront refaites (art. 13-15).

Pendant un délai de vingt jours à compter du dépôt, les réclamations en inscription ou en radiation peuvent être faites par tout habitant ou contribuable de la commune. Il est statué *souverainement* sur ces réclamations, le maire entendu ou dûment appelé, par une commission cantonale composée du sous-préfet, du conseiller général, d'un conseiller d'arrondissement dans l'ordre de nomination et du juge de paix. Le sous-préfet ou, à son défaut, le juge de paix préside la commission (art. 16-17).

L'assistance n'étant pas obligatoire, celui qui prétend être en situation d'obtenir les secours gratis ne peut exercer aucun recours contre la décision de la commission cantonale. C'est ce que la loi a voulu exprimer en disant que les décisions de la commission sont *souveraines*.

Le président de la commission donne, dans les huit jours, avis des décisions rendues au sous-préfet et au maire, qui opèrent sur la liste les additions et les retranchements prononcés (art. 18).

L'inscription sur la liste continue à valoir pendant un an à partir du jour où l'inscrit a quitté la commune. Celui-ci. en effet, ne peut acquérir un domicile de secours dans une autre commune que par une résidence d'un an dans cette commune (art. 22).

1871. — *Admission en cas d'urgence.* — Dans l'intervalle de deux sessions lorsqu'il y a urgence, le bureau d'assistance peut admettre provisoirement un malade non inscrit sur la liste. En cas d'impossibilité de réunir à temps le bureau d'assistance, l'admission peut être prononcée par le maire, qui doit en rendre compte, en comité secret, au conseil municipal dans sa plus prochaine session (art. 19).

1872. — III. Personnes assistées en dehors du domicile communal. — Les règles qui viennent d'être exposées s'appliquent au cas où l'assistance est donnée dans la commune du domicile de secours ; nous avons maintenant à nous occuper de l'admission de ceux qui sont tombés malades ou ont éprouvé des accidents dans une commune où ils n'ont pas leur domicile de secours. Il faut distinguer trois cas :

1873. — 1er *Cas.* — C'est celui qui est prévu par l'article 1er de la loi du

7 août 1851, maintenu en vigueur par l'article 25 de la loi de 1893. Un individu privé de ressources tombe malade dans une commune pourvue d'un hôpital. Cet individu doit être reçu dans l'hôpital sans condition de domicile, et l'hôpital n'a aucun recours à exercer contre le département ou la commune.

1874. — 2° *Cas.* — Un individu éprouve un *accident* ou est atteint d'une *maladie aiguë* dans une commune où il n'a pas son domicile de secours et qui est dépourvue d'hôpital. Alors l'assistance médicale est prononcée par le maire, qui avise immédiatement le préfet et en rend compte au conseil municipal, dans sa plus prochaine session. Le préfet accuse réception de l'avis et prononce dans les dix jours sur l'admission à l'assistance.

Les frais avancés par la commune sont, pour les dix premiers jours de traitement, à la charge de la commune et, pour le surplus, à la charge du département qui « peut exercer son recours contre qui de droit », c'est-à-dire principalement contre les personnes tenues de la dette alimentaire (art. 20-21).

1875. — 3° *Cas.* — Un individu, n'ayant pas de domicile de secours communal, demande l'assistance médicale, mais sans qu'il y ait urgence comme dans le cas précédent, c'est alors le préfet qui prononce l'admission aux secours. Il n'y a pas de liste établie d'avance; le préfet statue par décision spéciale dans chaque cas particulier. Il est tenu d'adresser, au commencement de chaque mois, à la commission départementale ou au ministre de l'intérieur, suivant que l'assistance incombe au département ou à l'État, la liste nominative des malades ainsi admis pendant le mois précédent aux secours de l'assistance médicale (art. 23).

Bien que la loi ne le dise pas expressément, la jurisprudence décide que, dans les deux derniers cas, les hôpitaux ne peuvent réclamer à la commune ou au département le remboursement des frais de journées qu'autant qu'ils représentent le certificat du médecin contresigné par le maire ou la décision du préfet prononçant l'admission (C. d'Ét., 10 mars 1899).

1876. — IV. Secours hospitaliers. — Le prix de journée des malades placés dans les hôpitaux aux frais des communes, des départements ou de l'État, est réglé par le préfet, sur la proposition des commissions administratives de ces établissements et après avis du conseil général, sans qu'on puisse imposer un prix de journée inférieur à la moyenne du prix de revient constaté pendant les cinq dernières années (art. 24).

La loi réserve expressément « les droits résultant d'actes de fondations, d'édits d'union ou de conventions particulières », ainsi que les lits destinés à l'application de l'article 1er de la loi du 7 août 1851; mais, en dehors de ces réserves, tous les lits qui ne seraient pas reconnus nécessaires aux services des vieillards ou incurables, des militaires, des enfants assistés et des maternités, doivent être affectés au service de l'assistance médicale (art. 25).

1877. — V. Dépenses. — Voies et moyens. — Les dépenses du service se divisent en dépenses *ordinaires* et *extraordinaires*.

Les premières comprennent : 1° les honoraires des médecins, chirurgiens et sages-femmes du service à domicile; 2° les médicaments et les appareils;

3° les frais de séjour des malades dans hôpitaux. Elles sont *obligatoires*. Elles sont supportées par les communes, les départements et l'État suivant les règles établies ci-après.

Les dépenses extraordinaires comprennent les frais d'agrandissement et de construction d'hôpitaux. L'État contribue à ces dépenses par des subventions dans la limite des crédits ouverts. Chaque année, une somme doit être à cet effet inscrite au budget (art. 26).

1878. — Les *communes* dont les ressources ordinaires inscrites à leur budget sont insuffisantes pour couvrir les frais de ce service, sont autorisées à voter des centimes additionnels aux quatre contributions directes ou des taxes d'octroi pour se procurer le complément des ressources nécessaires. La part que les communes seront obligées de demander aux centimes additionnels ou aux taxes d'octroi ne pourra être moindre de 20 p. 100, ni supérieure à 90 p. 100 de la somme à couvrir (art. 28).

Les *départements*, outre les frais qui leur incombent spécialement, sont tenus d'accorder aux communes qui auront été obligées de recourir à des centimes additionnels ou à des taxes d'octroi, des subventions d'autant plus fortes que leur centime sera plus faible, mais qui ne pourront dépasser 80 p. 100 ni être inférieures à 10 p. 100 du produit de ces centimes ou taxes d'octroi. En cas d'insuffisance des ressources spéciales de l'assistance médicale et des ressources ordinaires de leur budget, ils sont autorisés à voter des centimes additionnels aux quatre contributions directes dans la mesure nécessaire (art. 29).

L'*État* concourt aux dépenses départementales de l'assistance médicale par des subventions aux départements dans une proportion qui varie de 10 à 70 p. 100 du total de ces dépenses couvertes par des centimes additionnels et qui est calculée en raison inverse de la valeur du centime départemental par kilomètre carré. L'État est, en outre, chargé : 1° des dépenses occasionnées par le traitement des malades n'ayant aucun domicile de secours ; 2° des frais d'administration relatifs à l'exécution de la loi (art. 30).

1879. — VI. Prérogatives diverses. — Le législateur a tenu à diminuer, autant que possible, les frais du service de l'assistance médicale. Tous les recouvrements s'opèrent comme en matière de contributions directes. Les recettes pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement, s'effectuent sur états dressés par le président et rendus exécutoires par le préfet ou le sous-préfet. Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence judiciaire, sont jugées comme affaires sommaires et le bureau peut y défendre, sans autorisation du conseil de préfecture (n° 370).

Tous les actes faits en vertu de la loi et exclusivement relatifs au service de l'assistance médicale sont dispensés du timbre et enregistrés gratis, lorsqu'il y a lieu à la formalité de l'enregistrement (art. 31 et 32).

1880. — VII. Contentieux. — L'organisation et le fonctionnement de l'assistance médicale ne mettant en jeu que des actes administratifs, la loi a institué, en cette matière, la compétence administrative. « Toutes les contestations relatives à l'exécution soit de la délibération du conseil général prise en vertu de l'article 4, soit du décret rendu en vertu de

l'article 5, ainsi que les réclamations des commissions administratives relatives à l'exécution de l'arrêté préfectoral prévu à l'article 24, sont portées devant le conseil de préfecture du département du requérant et, en cas d'appel, devant le Conseil d'État. Les pourvois devant le Conseil d'État dans les cas prévus au paragraphe précédent sont dispensés de l'intervention de l'avocat » (art. 33).

La jurisprudence entend cet article comme s'appliquant d'une manière assez large non seulement au cas où la contestation porte sur le montant des dépenses, dont le remboursement est réclamé, mais encore au cas où elle porte sur le principe même de la dette. Elle admet dans les deux hypothèses la compétence du conseil de préfecture (C. d'Ét., 10 mars 1899).

Toutefois la juridiction du conseil de préfecture n'en reste pas moins une juridiction d'attribution et si, par exemple, le débat s'élevait entre deux départements au sujet du remboursement des frais de traitement d'un malade, c'est le Conseil d'État, juge de droit commun en matière administrative, qui serait compétent pour statuer.

Lorsque le conseil de préfecture est compétent pour statuer sur les contestations qui peuvent s'élever dans l'espèce, le Conseil d'État applique, en principe, la théorie du recours parallèle et rejette les recours pour excès de pouvoir qui sont portés devant lui (C. d'Ét., 10 mars 1899).

Par exception, il admet le recours pour excès de pouvoir contre l'arrêté portant fixation illégale du prix de la journée des malades indigents placés dans les hôpitaux, nonobstant l'existence d'un contentieux de pleine juridiction. Il lui a paru excessif d'obliger l'administration hospitalière à intenter autant de procès qu'il y a de communes dans le département (C. d'Ét., 17 mai 1895).

Quant aux recours qui sont exercés par les communes ou départements contre les parents ou alliés tenus de la dette alimentaire, ils relèvent toujours de la compétence judiciaire.

## APPENDICE

1881. — Pensions aux ouvriers indigents. — Plusieurs propositions de loi ont été faites en vue d'organiser l'assistance en faveur des ouvriers indigents. Ces propositions n'ont pas encore abouti; mais le législateur a manifesté, dans la loi du 29 mars 1897 (art. 43) son désir d'assurer aux travailleurs la sécurité de leurs vieux jours, en faisant contribuer l'État au paiement des pensions d'au moins 90 fr. et de 200 fr. au plus que les départements ou les communes, d'accord avec les conseils généraux, constitueraient aux indigents âgés de plus de 70 ans et atteints d'infirmités ou de maladies incurables, sans que cependant le nombre des pensions auxquelles devra contribuer l'État puisse dépasser 2 p. 1000 de la population et sans que cette contribution, pour chaque personne, soit supérieure à 50 fr.

## SECTION III. — **Établissements départementaux d'assistance.**

### § 1er. — Aliénés

1882. — I. Historique. — Pendant longtemps les aliénés ont été considérés comme des êtres malfaisants contre lesquels il fallait protéger la société sans s'occuper de leur guérison. L'Assemblée constituante avait déposé le germe de la législation nouvelle dans la loi des 16-26 mars 1790 aux termes de laquelle les personnes détenues pour cause de démence devaient être interrogées par les juges, et, en vertu de leurs ordonnances, *visitées par les médecins, afin d'être élargies ou soignées dans les hôpitaux*. Mais cette disposition resta longtemps lettre morte. Grâce à l'initiative des célèbres médecins Pinel et Esquirol, il fut démontré que les maladies mentales sont susceptibles de guérison aussi bien que les maladies physiques, et en 1837 le gouvernement se décida à proposer aux Chambres le projet qui est devenu la loi du 30 juin 1838.

Cette loi a réalisé un progrès considérable ; elle a, pour la première fois, posé le principe de l'assistance publique en faveur de toute une catégorie de malades jusque-là séquestrés comme des criminels ou livrés à l'abandon ; néanmoins le temps a révélé dans l'œuvre du législateur de 1838 des lacunes et des imperfections. Un nouveau projet de loi voté par le Sénat est actuellement soumis à la Chambre des députés.

1883. — II. Établissements d'aliénés. — Les établissements destinés à recevoir et à soigner les aliénés sont de deux sortes ; les établissements publics et les établissements privés.

1884. — *Établissements publics*. — « Chaque département est tenu d'avoir un établissement public d'aliénés, ou de traiter, à cet effet, avec un établissement public ou privé soit de ce département, soit d'un autre département. Les traités passés avec les établissements publics ou privés doivent être approuvés par le ministre de l'intérieur » (L. 1838, art. 1er). L'obligation imposée aux départements par cet article est dépourvue de sanction, puisque la loi du 10 août 1871 n'a pas classé les dépenses des aliénés au nombre des dépenses obligatoires des départements, mais jusqu'à ce jour aucun département n'a refusé d'inscrire à son budget les dépenses du service des aliénés.

« Les établissements publics d'aliénés sont placés sous la direction de l'autorité publique » (L. 1838, art. 2). Ils sont administrés, sous l'autorité du ministre de l'intérieur et des préfets des départements, et sous la surveillance de commissions gratuites, par un directeur responsable (O. 18 déc. 1839, art. 1er).

Notons que, malgré l'expression employée par le législateur, les asiles départementaux d'aliénés ne constituent pas, en principe, des établissements publics investis de la personnalité civile ; ils sont complètement absorbés

par la personnalité du département. Cependant il existe certains asiles (1) dont la création, antérieure à la loi de 1838, a été autorisée par des actes du gouvernement qui ont conféré à ces asiles la qualité de personnes civiles ayant un patrimoine absolument distinct des propriétés départementales.

1885. — *Établissements privés.* — « Les établissements privés consacrés aux aliénés sont placés sous la surveillance de l'autorité publique » (L. 1838, art. 3).

« Nul ne peut diriger ni former un établissement privé sans l'autorisation du gouvernement. » L'autorisation est aujourd'hui donnée par le préfet (D. 25 mars 1852, t. A, n° 32). « Les établissements privés consacrés au traitement d'autres maladies ne peuvent recevoir les personnes atteintes d'aliénation mentale, à moins qu'elles ne soient placées dans un local entièrement séparé. Ces établissements doivent être, à cet effet, spécialement autorisés par le gouvernement, et sont soumis, en ce qui concerne les aliénés, à toutes les obligations prescrites par la présente loi » (art. 5).

1886. — III. Placement dans les asiles. — Les aliénés peuvent être placés dans les asiles, soit volontairement par leurs familles, soit d'office, par ordre de l'autorité préfectorale.

1887. — *Placements volontaires.* — Toute personne, même non parente, peut en placer une autre dans un établissement d'aliénés, sans autorisation préalable de l'autorité publique, en présentant : 1° une demande d'admission contenant ses noms, profession, âge et domicile, ainsi que ceux de l'aliéné, leur degré de parenté ou la nature de leurs relations ; 2° un certificat de médecin constatant l'opportunité du placement ; ce certificat, qui ne doit pas avoir plus de 15 jours de date, peut être omis en cas d'urgence ; 3° le passeport ou toute autre pièce propre à constater l'individualité de la personne à placer. Il est fait mention de ces pièces dans un bulletin d'entrée qui doit être envoyé, dans les 24 heures, avec un certificat du médecin de l'établissement, au préfet de police à Paris, au préfet ou sous-préfet dans les communes, chefs-lieux de département ou d'arrondissement, et aux maires dans les autres communes, pour être transmis immédiatement au préfet (art. 8).

Si le placement est fait dans un établissement privé, le préfet doit, dans les *trois jours* de la réception du bulletin, charger un ou plusieurs hommes de l'art de visiter la personne désignée dans le bulletin et de constater son état mental (art. 9).

Dans le même délai et sans distinguer si le placement est fait dans un établissement public ou privé, le préfet doit notifier les noms, profession et domicile, tant de la personne placée que de celle qui a fait le placement, et les causes du placement : 1° au procureur de la République de l'arrondissement de la personne placée ; 2° au procureur de la République de l'arrondissement de la situation de l'établissement. Quinze jours après le placement, il est adressé au préfet un nouveau certificat du médecin de l'établissement

(1) Ce sont les asiles d'Aix, d'Armentières, Bailleul, de Bassens, de Bordeaux, de Cadillac et de Marseille.

à l'effet de confirmer ou de rectifier, s'il y a lieu, les observations contenues dans le premier certificat. Si ces constatations nouvelles ne sont pas de nature à motiver la sortie de la personne provisoirement retenue, le placement devient définitif.

1888. — *Placements d'office.* — A Paris, le préfet de police, et, dans les départements, les préfets, peuvent ordonner d'office le placement, dans un établissement d'aliénés, de toute personne dont l'état d'aliénation compromettrait l'ordre public ou la sûreté des personnes. En cas de danger imminent, attesté par le certificat d'un médecin ou par la notoriété publique, les commissaires de police à Paris et les maires dans les autres communes peuvent ordonner à l'égard des personnes atteintes d'aliénation mentale, toutes les mesures provisoires nécessaires, à la charge d'en référer dans les 24 heures au préfet qui statue sans délai (L. 1838, art. 18 et 19).

Ainsi, pour ces sortes de placements, le préfet exerce un pouvoir discrétionnaire; sa décision n'est susceptible d'aucun recours devant l'autorité administrative, même pour excès de pouvoir (C. d'Ét., 16 déc. 1881). Mais, comme nous le verrons plus loin, la loi réserve à diverses personnes le droit de se pourvoir devant le tribunal de la situation de l'établissement pour faire ordonner la sortie immédiate.

1889. — IV. Controle de l'autorité sur les asiles. — Afin de prévenir ou de faire cesser les séquestrations arbitraires ou devenues inutiles, la loi organise un contrôle, en quelque sorte permanent, de l'autorité sur les asiles publics ou privés.

« Le préfet et les personnes spécialement déléguées à cet effet par lui ou par le ministre de l'intérieur, le président du tribunal, le procureur de la République, le juge de paix, le maire de la commune, sont chargés de visiter les établissements publics ou privés consacrés aux aliénés. Ils reçoivent les réclamations des aliénés et prennent, à leur égard, tous renseignements propres à faire connaître leur position » (art. 4, §§ 1 et 2).

Ces visites sont prescrites plutôt comme un devoir moral que comme une obligation stricte, et la loi s'en remet aux diverses autorités qui viennent d'être désignées pour l'accomplissement de cette fonction. Mais à côté de ces visites facultatives, la loi en ordonne de strictement obligatoires : « Les établissements *privés* sont visités, à des jours indéterminés, au moins une fois chaque trimestre, par le procureur de la République de l'arrondissement. Les établissements *publics* le sont de la même manière une fois au moins par semestre » (art. 4, § 3).

Pour rendre ces visites efficaces, la loi prescrit la tenue, dans chaque établissement, d'un registre présentant tous les renseignements de nature à permettre d'apprécier la situation mentale de chaque personne placée et de connaître les mesures prises à son égard. Ce registre contient les noms, profession, âge et domicile des personnes placées, la mention du jugement d'interdiction, si elle a été prononcée, et le nom du tuteur, la date du placement, l'indication de la personne qui l'a demandé, la transcription du certificat de médecin. Le médecin est tenu d'y consigner, au moins tous les mois, les changements survenus dans l'état mental de chaque malade. Il y est également fait mention des sorties et des décès.

Les personnes qui ont qualité pour visiter les asiles se font représenter ce registre et, lorsque la visite est terminée, elles doivent y inscrire leurs observations avec leur signature (art. 12).

1890. — V. Sortie des asiles. — La sortie des asiles d'aliénés peut avoir lieu par la voie administrative ou par la voie judiciaire.

1891. — *Sortie par la voie administrative.* — Toute personne placée dans un asile d'aliénés doit, sauf opposition de la part du préfet, cesser d'y être retenue dès que les médecins de l'établissement ont déclaré, sur le registre dont il vient d'être parlé, que la guérison est obtenue (art. 13).

Avant même que les médecins aient fait cette déclaration, la sortie doit avoir lieu si elle est requise par le curateur, l'époux, les ascendants, les descendants, le conseil de famille, la personne qui a demandé le placement. Toutefois, si le médecin de l'établissement est d'avis que l'état mental du malade pourrait compromettre l'ordre public ou la sûreté des personnes, il doit être donné avis au maire qui peut ordonner un sursis provisoire, sauf décision du préfet.

Enfin, si le placement a eu lieu d'office, on pourra s'adresser au préfet, qui, après examen de la demande, ordonnera, s'il y a lieu, la mise en liberté. Le préfet est d'ailleurs appelé à examiner périodiquement la situation des personnes séquestrées, au moyen des rapports semestriels qui lui sont adressés par les directeurs d'asiles et il doit prononcer sur chacune individuellement en ordonnant sa maintenue dans l'établissement ou sa sortie (art. 20).

1892. — *Sortie par la voie judiciaire.* — Toute personne placée ou retenue dans un asile d'aliénés, son tuteur, son curateur, son parent ou ami, la personne qui a demandé le placement et le procureur de la République peuvent, à quelque époque que ce soit, se pourvoir devant le tribunal du lieu de la situation de l'établissement qui, après les vérifications nécessaires, ordonnera, s'il y a lieu, la sortie immédiate. La décision est rendue sur simple requête en chambre du conseil et sans délai; elle n'est point motivée (art. 29).

Nous avons dit plus haut que cette mesure s'applique même lorsque le placement a été ordonné d'office par le préfet. Il est à remarquer que, dans ce cas, une décision prise par l'autorité administrative peut être annulée par le pouvoir judiciaire.

1893. — VI. Mesures relatives aux biens des aliénés. — Nous ne dirons que peu de chose sur ce point qui rentre bien plus dans le droit civil que dans le droit administratif.

Quatre et même cinq personnes peuvent être appelées, à différents titres, à la surveillance des intérêts pécuniaires des aliénés: 1° un *administrateur provisoire* nommé d'abord par la commission administrative de l'établissement et remplacé plus tard par le tribunal, si la demande en est faite, soit par les parents ou l'époux de l'aliéné, soit par la commission administrative elle-même, soit enfin par le ministère public; 2° un *mandataire spécial* pour représenter l'aliéné en justice; 3° un *curateur*, chargé d'avoir soin de sa personne et de requérir sa sortie dès qu'elle pourra avoir lieu sans danger; 4° dans le cas où un administrateur provisoire n'aurait pas

été nommé, l'aliéné intéressé dans des inventaires, comptes, partages et liquidations, serait représenté par un *notaire* commis par le tribunal. Enfin le *receveur* de l'établissement est chargé d'opérer le recouvrement des deniers appartenant à l'aliéné.

1894. — VII. Dépenses des aliénés. — Les dépenses de transport, d'entretien, de séjour et de traitement des personnes placées par l'autorité publique dans les hospices ou établissements publics d'aliénés sont réglées d'après des tarifs arrêtés par le conseil général. Les mêmes dépenses pour les personnes placées par les départements dans les asiles privés ou dans les établissements publics situés dans d'autres départements sont réglées d'après des traités approuvés par le conseil général (L. 10 août 1871, art. §§ 17 et 19).

Ces dépenses sont supportées par les aliénés ou leurs familles, les départements, les communes, les hospices et l'État, suivant les distinctions ci-après :

1895. — *Charge de l'aliéné ou de sa famille.* — L'admission dans un asile ayant lieu surtout dans l'intérêt de l'aliéné, il est juste que les dépenses qui en résultent soient supportées par la personne placée. Si l'aliéné n'a pas de ressources, ces dépenses sont à la charge de ceux auxquels il peut être demandé des aliments, aux termes des articles 205 et suiv. du Code civil. S'il y a contestation sur l'obligation de fournir des aliments, ou sur leur quotité, il est statué par les tribunaux judiciaires et le recouvrement des sommes dues est opéré à la diligence de l'administration de l'enregistrement (L. 1838, art. 27).

Le décret du 25 mars 1852 (t. A, n° 22) conférait au préfet le pouvoir de dispenser les familles des aliénés de tout concours. Malgré le silence de la loi du 10 août 1871, cette attribution doit être considérée comme transportée au conseil général (Av. C. d'Ét., 23 fév. 1892).

1896. — *Charge du département.* — A défaut ou en cas d'insuffisance des ressources de l'aliéné ou de sa famille, il est pourvu aux dépenses des aliénés sur les centimes affectés, par la loi des finances, aux dépenses ordinaires du département auquel l'aliéné appartient, sans préjudice du concours de la commune du domicile de l'aliéné, d'après les bases arrêtées par le conseil général sur l'avis du préfet (L. 1838, art. 28, § 1er).

La loi ne fixe aucune base pour la répartition de ces dépenses; elle laisse à cet égard la plus grande latitude au conseil général. D'autre part, aucune disposition de loi ne range les dépenses des aliénés parmi les dépenses obligatoires des départements. Toutefois, d'après l'avis précité du Conseil d'État, si un conseil général faisait remise à l'aliéné ou à sa famille, *reconnue solvable*, de la somme due à l'asile départemental, cette libéralité devrait être à la charge exclusive du département.

1897. — *Charge de la commune.* — La loi du 5 avril 1884 (art. 136-10°) range parmi les dépenses obligatoires des communes les dépenses des aliénés. En conséquence, le préfet peut, sans excès de pouvoir, inscrire les dépenses au budget de la commune du domicile de secours de l'aliéné, sauf à celle-ci à exercer devant l'autorité judiciaire les droits qu'elle peut

avoir contre l'aliéné ou sa famille pour le remboursement de la somme avancée par la commune (C. d'Ét., 21 avril 1893).

1898. — *Charge des hospices.* — Avant la loi de 1838, divers hospices comprenaient des quartiers d'aliénés, établis par suite de fondations, de donations ou d'après l'usage. Ces hospices sont tenus à une indemnité proportionnée au nombre des aliénés dont le traitement ou l'entretien était à leur charge et qui seraient placés dans un établissement spécial d'aliénés.

1899. — *Charge de l'État.* — L'État est-il tenu de contribuer aux dépenses des aliénés ? Les départements et communes, a-t-on dit, ne sont tenus de contribuer qu'aux dépenses d'entretien des aliénés ayant chez eux leur domicile de secours et, par suite, l'entretien des aliénés sans domicile de secours doit incomber à l'État ; mais cette opinion a été rejetée par le motif que la loi de 1838 n'impose pas à l'État l'obligation de payer les frais d'entretien des aliénés sans domicile de secours et que les allocations accordées par l'État pour ce service ont toujours eu un caractère gracieux (C. d'Ét., 8 juill. 1898). Il y a là une lacune dans la législation ; les dépenser des aliénés sans domicile de secours communal ou départemental devraient incomber à l'État, conformément à la règle établie pour l'assistance médicale dans la même situation.

1900. — VIII. Contentieux. — Les dépenses des services des aliénés donnent lieu à de nombreux règlements de compte entre les départements, les communes et les hospices. Parmi les décisions qui interviennent à cet égard, il en est qui ont un caractère discrétionnaire et ne peuvent être l'objet d'un recours contentieux. Telles sont notamment les délibérations des conseils généraux fixant les bases de la répartition des dépenses des aliénés entre le département et les communes (L. 10 août 1871, art. 46, n° 19). D'autres, au contraire, donnent ouverture à un recours contentieux dans la plus large mesure.

1901. — *Contestations entre deux départements.* — Ces contestations peuvent s'élever d'abord sur le point de savoir à quel département doit incomber le traitement d'un aliéné. C'est une question de domicile de secours, c'est-à-dire *d'aptitude administrative* à l'obtention de l'assistance dans un lieu déterminé, question d'ordre essentiellement administratif, rentrant dans la compétence du Conseil d'État, juge de droit commun en matière administrative.

Des contestations peuvent aussi s'élever au sujet de l'interprétation des traités intervenus entre deux départements dans les termes de l'article 1er de la loi de 1838. Ces traités sont des *contrats administratifs* dont la connaissance appartiendra aussi au Conseil d'État. Nous pensons qu'il faut encore appliquer la même règle lorsqu'il s'agit de traités passés entre un département et un établissement privé.

1902. — *Contestations entre le département et les communes.* — Elles prennent généralement naissance à propos d'aliénés dont les communes ne veulent pas assumer la charge. C'est encore la question du domicile de secours qui fait le fond du débat. Dans ce cas, le conseil de préfecture serait compétent pour statuer en premier ressort, par application de l'article 28, § 3, de la loi de 1838. Mais la question est le plus souvent soulevée à propos

d'inscriptions d'office faites par le préfet au budget des communes pour le paiement des dépenses d'aliénés. Les arrêtés d'inscription d'office peuvent alors être déférés directement au Conseil d'État pour excès de pouvoir (C. d'Ét., 26 juin 1896).

1903. — *Contestations entre les communes et les hospices.* — Lorsque les contestations s'élèvent entre un département et un hospice au sujet de l'indemnité due par cet hospice pour le traitement et l'entretien des aliénés dont il était antérieurement chargé, le conseil de préfecture est toujours compétent en premier ressort (L. 1838, art. 28, § 3).

## § 2. — Enfants assistés

1904. — I. Historique. — Sous l'ancien régime, il était de principe que les seigneurs hauts justiciers devaient pourvoir à la subsistance des enfants exposés sur leur territoire. Des hospices avaient été créés dans les principales villes pour recevoir les enfants « gisant en rue sans aucune retraite ». Pendant la période révolutionnaire, divers décrets furent rendus sur la matière. L'Assemblée constituante, par le décret du 17 novembre 1790, posa le principe d'un service public fonctionnant sur toutes les parties du territoire. Le décret du 20 juin 1793, rendu sous la Convention, déclara que les enfants sans famille étaient adoptés par la patrie ; mais, faute de ressources, ces décrets restèrent sans exécution.

La législation moderne sur les enfants trouvés n'a été véritablement inaugurée que par le décret du 19 janvier 1811. Cette législation a été complétée par la loi du 5 mai 1869 pour la partie financière, et par celle du 24 juillet 1889 qui a créé la catégorie des *enfants moralement abandonnés.*

1905. — II. Catégories diverses d'enfants assistés. — Le décret du 19 janvier 1811 divise les enfants auxquels l'assistance est due en trois classes : 1° les enfants trouvés ; 2° les enfants abandonnés ; 3° les orphelins pauvres.

Les enfants trouvés sont ceux qui, nés de père et mère inconnus, ont été trouvés exposés dans un lieu quelconque ou portés dans les hospices destinés à les recevoir. Dans chaque hospice destiné à recevoir des enfants trouvés, il devait y avoir un *tour* où ils seraient déposés. Mais cette disposition, bien qu'elle n'ait pas été abrogée expressément, est tombée en désuétude ; les tours ont été peu à peu supprimés et remplacés par des bureaux d'admission.

Les enfants abandonnés sont ceux qui, nés de père ou de mère connus, et d'abord élevés par eux ou par d'autres personnes à leur décharge, en sont délaissés, sans que l'on sache ce que les père et mère sont devenus ou sans que l'on puisse recourir à eux. Les orphelins pauvres sont ceux qui, ayant perdu leurs père et mère, se trouvent sans moyens d'existence.

Cette distinction est, d'ailleurs, sans intérêt pratique ; les enfants trouvés, abandonnés ou orphelins pauvres, sont assimilés aux divers points de vue que nous avons à examiner (Av. C. d'Ét., 20 juillet 1842) ; aussi la loi

du 5 mai 1869 les comprend-elle tous sous la dénomination général d'*enfants assistés*.

1906. — III. Périodes d'assistance. — Le décret de 1811 distingue trois périodes d'assistance. Les enfants nouveau-nés déposés à l'hospice doivent être placés en nourrice aussitôt que faire se peut. Ils restent en nourrice ou en sevrage jusqu'à l'âge de six ans (D. 1811, art. 7).

A six ans, tous les enfants sont, autant que possible, mis en pension chez des cultivateurs ou artisans. Les personnes auxquelles ils sont confiés doivent les envoyer régulièrement à l'école. Deux fois au moins par an, les commissions administratives font visiter chaque enfant soit par un commissaire spécial, soit par un médecin. Les enfants qui peuvent être mis en pension, les estropiés et les infirmes, doivent être élevés dans l'hospice et occupés, dans les ateliers, à des travaux qui ne soient pas au-dessus de leur âge.

A douze ans, les enfants sont mis en apprentissage. D'après l'article 11 du décret de 1811, les contrats d'apprentissage devaient garantir au maître les services gratuits de l'apprenti ; mais cette disposition est tombée en désuétude.

1907. — IV. Tutelle des enfants admis dans les hospices. — Ces enfants sont placés sous la tutelle des commissions administratives de ces établissements, lesquelles désignent un de leurs membres pour remplir les fonctions de tuteur et les autres forment le conseil de famille. Quand l'enfant sort de l'hospice pour être placé dans un lieu éloigné, la commission de cet hospice peut déférer la tutelle à la commission de l'hospice le plus voisin du lieu de la résidence de l'enfant. Les commissions jouissent, relativement à l'émancipation des mineurs, des droits attribués aux père et mère par le Code civil. Les biens des administrateurs tuteurs ne sont pas, à raison de leurs fonctions, soumis à l'hypothèque légale. La garantie de la tutelle réside dans le cautionnement du receveur de l'hospice chargé de la garde des deniers et de la gestion des biens des enfants (L. 15-25 pluv. an XIII).

1908. — V. Dépenses des enfants assistés. — Le décret de 1811 avait mis à la charge des hospices désignés pour recevoir les enfants trouvés la fourniture des layettes et toutes les dépenses intérieures relatives à la nourriture et à l'éducation de ces enfants. L'État devait contribuer aux dépenses extérieures jusqu'à concurrence de 4 millions par an, mais cette subvention ne fut jamais payée. Les hospices dépositaires réclamèrent contre les charges très lourdes qui leur étaient imposées. La loi du 5 mai 1869 les a exonérés de toute contribution aux dépenses des enfants assistés et a divisé les dépenses de ce service en dépenses intérieures, dépenses extérieures et dépenses d'inspection et de surveillance.

1909. — *Dépenses intérieures*. — Ces dépenses, réduites à trois par l'article 2 de la loi de 1869, comprennent : « 1° les frais occasionnés par le séjour de l'enfant à l'hospice ; 2° les dépenses des nourrices sédentaires ; 3° les layettes ».

Le prix des layettes et le tarif des frais de séjour dans les hospices dépositaires sont fixés tous les cinq ans par le conseil général, sur la proposition des commissions administratives desdits hospices.

1910. — *Dépenses extérieures.* — Ces dépenses comprennent : « 1° les secours temporaires destinés à prévenir ou à faire cesser l'abandon ; 2° le prix des pensions et les allocations réglementaires ou exceptionnelles concernant les enfants placés à la campagne ou dans les établissements spéciaux ; les primes aux nourriciers, et les fournitures scolaires ; 3° les frais de vêture ; 4° les frais de déplacement soit des nourrices, soit des enfants, et, au besoin, les frais relatifs à l'engagement des nourrices ; 5° les registres et imprimés de toute nature, les frais de livrets et les signes de reconnaissance établis par les règlements ; 6° les frais de maladie et d'inhumation des enfants placés en nourrice ou en apprentissage » (art. 3).

Les salaires des nourrices sédentaires, le taux et la durée des secours temporaires, le prix de pension et le tarif des frais de vêture sont fixés par le conseil général. Les secours individuels et les primes aux nourrices sont alloués par le préfet.

1911. — *Dépenses d'inspection.* — Ces dépenses comprennent les « traitements et frais de tournées des inspecteurs et sous-inspecteurs et généralement les frais occasionnés par la surveillance du service » (art. 4).

1912. — VI. Ressources du service des enfants assistés. — Les ressources que la loi du 5 mai 1869 affecte au service des enfants assistés sont au nombre de cinq : fondations spéciales, amendes de police correctionnelle, contingent de l'État, contingent des communes, fonds départementaux.

1913. — *Fondations spéciales.* — Le législateur a exonéré les hospices dépositaires des charges que leur imposaient les anciens règlements ; mais il rappelle en termes exprès que les dépenses *intérieures* et *extérieures* sont payées d'abord sur « le produit des fondations, dons et legs spéciaux faits à *tous* les hospices du département au profit des enfants assistés ». Le service des enfants assistés forme ainsi dans chaque département une personne civile capable de recevoir directement des dons ou legs et envers laquelle les hospices, dépositaires ou non, sont débiteurs du produit des fondations faites avec affectation spéciale en faveur des enfants assistés.

1914. — *Amendes de police correctionnelle.* — L'arrêté consulaire du 25 floréal an VIII affecte au paiement des mois de nourrice des enfants abandonnés les portions d'amendes de police correctionnelle précédemment destinées au soulagement des pauvres et aux hôpitaux. La loi de 1869 maintient cette affectation.

La loi de finances du 28 avril 1893 (art. 45) attribue au service des enfants assistés le quart du produit de ces amendes, après divers prélèvements énoncés audit article (V. *supra*, n° 825, à la note).

1915. — *Subvention de l'État.* — La subvention de l'État est « égale au *cinquième* des dépenses *intérieures* » (art. 5, n° 5). En outre, « les frais *d'inspection et de surveillance* sont à la charge de l'État ».

On s'est demandé si le contingent de l'État en ce qui concerne les dépenses intérieures devait être calculé sur le total brut des dépenses du service ou seulement après déduction des fondations et des amendes de police correctionnelle. Le Conseil d'État, considérant que, si la subvention de l'État était calculée sur le montant total des dépenses intérieures, il

pourrait en résulter une exonération complète du département, a émis l'avis que le contingent de l'État ne doit être calculé qu'après déduction du produit des fondations, dons, legs et amendes de police correctionnelle (Av. du 5 juill. 1883).

1916. — *Contingent des communes.* — « Ce contingent est réglé chaque année par le conseil général ; il ne peut excéder le *cinquième* des *dépenses extérieures* » (art. 4-4°). L'avis précité du Conseil d'État reçoit également son application en ce qui concerne le contingent des communes.

Une seconde question a été soulevée : le contingent communal doit-il être prélevé sur toutes les communes du département ou ne doit-il être supporté que par les communes dans lesquelles les enfants ont leur domicile de secours ? Appelé à se prononcer sur cette question, le Conseil d'État a été d'avis que toutes les communes du département doivent, en principe, être appelées à concourir à la dépense, et que le conseil général ne peut dispenser de la contribution que les communes dont les ressources seraient insuffisantes (Av. du 31 mars 1880).

1917. — *Contingent départemental.* — La loi de 1869 porte que les dépenses *intérieures* ou *extérieures* sont payées «... 5° sur le budget départemental », sans établir de limites comme pour le contingent de l'État ou le contingent communal. Il résulte, en effet, des dispositions précédentes, que le département doit prendre à sa charge les quatre cinquièmes tant des *dépenses intérieures que des dépenses extérieures.*

De même que les dépenses du service des aliénés, les dépenses des enfants assistés ne sont pas obligatoires pour les départements, mais elles sont obligatoires pour les communes (L. 5 avril 1884, art. 136-10°).

1918. — VII. Enfants maltraités ou moralement abandonnés. — La loi du 24 juillet 1889 autorise les tribunaux à prononcer la déchéance de la puissance paternelle contre les père et mère dans divers cas dont les principaux sont : la condamnation pour délit d'excitation à la débauche sur leurs enfants, la condamnation comme auteurs, co-auteurs ou complices d'un crime commis sur la personne d'un de leurs enfants, la condamnation pour excitation de mineurs à la débauche, pour crimes contre la sûreté intérieure de l'État, vagabondage, séquestration, suppression, exposition ou abandon d'enfants, et, même en dehors de toute condamnation, lorsque l'ivrognerie habituelle des père et mère, leur inconduite notoire et scandaleuse, ou de mauvais traitements, compromettent la santé, la sécurité ou la moralité des enfants.

Les enfants moralement abandonnés confiés à l'Assistance publique sont soumis au même mode d'éducation que les enfants assistés. En principe, les frais d'éducation incombent aux parents dont la déchéance a été prononcée. En cas d'indigence de ceux-ci, les frais sont nécessairement supportés par l'Assistance publique ; ils sont répartis entre l'État, les communes et les départements.

Dans cette répartition, on s'est efforcé d'amener les départements à faciliter l'application de la loi nouvelle en modifiant les règles admises par la loi du 5 mai 1869 sur le service des enfants assistés. D'après l'article 11 de la loi de 1889, les dépenses des enfants moralement abandonnés sont

réglées conformément à la loi du 5 mai 1869 ; puis l'article 25 ajoute : « Dans les départements où le conseil général se sera engagé à assimiler, pour la dépense, les enfants moralement abandonnés aux enfants assistés, la subvention de l'État sera portée au cinquième des dépenses tant extérieures qu'intérieures des deux services, et le contingent des communes constituera pour celles-ci une dépense obligatoire, conformément à l'article 136 de la loi du 5 avril 1884 ». Ainsi, l'excédent de la subvention accordée par l'État compense et peut même dépasser la charge qu'entraîne l'annexion au service des enfants assistés de celui des enfants abandonnés.

1919. — VIII. Enfants du premier age. — La loi du 23 décembre 1874 dispose que *tout enfant, âgé de moins de deux ans,* qui est placé, moyennant salaire, en nourrice, en sevrage ou en garde hors du domicile de ses parents, devient, par ce fait, l'objet d'une surveillance de l'autorité publique, ayant pour but de protéger sa vie et sa santé (art. 1er).

La surveillance est confiée, dans le département de la Seine, au préfet, de police, et, dans les autres départements, aux préfets. Ces fonctionnaires sont assistés d'un *comité départemental* ayant pour mission d'étudier et de proposer les mesures à prendre. Des *commissions locales* sont instituées par un arrêté du préfet, dans les parties du département où l'utilité en est reconnue. Près du ministre de l'intérieur un *comité supérieur de protection* est chargé de réunir et de coordonner les documents transmis par les comités départementaux.

Tout individu qui place un enfant en nourrice, en sevrage ou en garde, moyennant salaire, doit le déclarer à la mairie de sa résidence. Toute femme qui prend un enfant en nourrice, etc., doit se munir d'un certificat médical constatant son aptitude et sa santé ; d'un certificat du maire constatant que son enfant est âgé de sept mois au moins ou qu'il est élevé par une autre nourrice, et faire à la mairie de sa résidence la déclaration de la prise du nourrisson.

Les maires inscrivent sur des registres *ad hoc* les déclarations qu'ils reçoivent, s'informent entre eux des déclarations faites, en informent l'inspecteur des enfants assistés et les médecins inspecteurs. Les juges de paix examinent et visent chaque année ces registres; ils font un rapport à ce sujet au procureur de la République.

Les médecins inspecteurs sont chargés de visiter les enfants placés en nourrice, en sevrage ou en garde, une fois par mois; ils envoient leurs rapports au préfet.

Les frais du service sont par moitié à la charge de l'État et à la charge des départements, mais ne constituent pas pour ceux-ci une dépense obligatoire. Un règlement d'administration publique du 27 février 1877 règle les détails d'exécution de la loi.

## § 3. — Dépots de mendicité

1920. — I. Leur but. — Les dépôts de mendicité sont des établissements destinés à recevoir les individus arrêtés pour cause de mendicité. Ils ont

pour but, d'une part, de donner un asile au mendiant; d'autre part, de le contraindre au travail et de le corriger de ses vices et de sa paresse en réveillant chez lui le sentiment d'une honte salutaire. Ils sont donc tout à la fois des établissements pénitentiaires et des établissements d'assistance .

Le décret du 5 juillet 1808 prescrivait l'ouverture d'un dépôt de mendicité par département; mais cette disposition ne fut qu'incomplètement exécutée. Aujourd'hui il existe 27 dépôts dont quelques-uns servent à plusieurs départements.

1921. — II. Administration. — Les dépôts de mendicité sont des établissements départementaux qui présentent une grande analogie avec les asiles publics d'aliénés. Leur organisation est à peu près la même; elle comprend: 1° un directeur placé à la tête des services; 2° une commission de surveillance; 3° un receveur qui effectue les recettes et les dépenses.

La moitié du salaire des internés appartient au dépôt; l'autre moitié est réservée pour former une masse qui est remise aux internés lors de leur sortie du dépôt.

Certains dépôts légalement reconnus constituent des établissements publics; ils sont investis de la personnalité morale et peuvent recevoir des libéralités, posséder des biens, etc. Les autres sont gérés au nom et pour le compte des départements, sans pouvoir posséder de biens propres.

## SECTION IV. — **Établissements communaux d'assistance.**

### § 1. — Hopitaux, hospices, bureaux de bienfaisance

1922. — I. Définition. — Les principaux établissements communaux de bienfaisance sont: 1° les *hôpitaux* dans lesquels sont reçus et traités les indigents malades; 2° les *hospices* dans lesquels sont admis et entretenus les vieillards et les infirmes incurables; 3° les *hôpitaux-hospices* ayant des quartiers spéciaux pour les diverses assistances; 4° les *bureaux de bienfaisance* institués par la loi du 7 frimaire an V pour distribuer des secours aux pauvres à domicile.

Ce dernier mode d'assistance présente des avantages importants; il maintient le lien de la famille et diminue notablement les dépenses de l'assistance publique; aussi existe-t-il une tendance de plus en plus marquée à le développer et à lui accorder la préférence sur les secours donnés dans les hôpitaux et hospices. La loi du 21 mai 1873 (art. 7) autorise les commissions administratives des hospices, de concert avec les bureaux de bienfaisance, à affecter le quart de leurs ressources, et même le tiers avec l'assentiment du conseil général, au traitement des malades à domicile et à l'allocation de secours annuels en faveur des vieillards ou infirmes placés dans leurs familles.

Les hospices, hôpitaux et bureaux de bienfaisance constituent des établissements publics investis de la personnalité morale lorsqu'ils ont été léga-

lement reconnus. La reconnaissance a lieu par décret dans la forme des règlements d'administration publique, conformément au principe général.

Ces divers établissements sont d'ailleurs, quant à leur mode d'administration, soumis à des règles à peu près identiques. Bien que la loi du 7 août 1851 soit spéciale aux hospices et hôpitaux, il est admis sans difficulté que ses dispositions doivent être étendues aux bureaux de bienfaisance. Nous traiterons donc simultanément des uns et des autres, sauf à indiquer quelques légères différences qui existent entre eux.

L'administration des établissements de bienfaisance a conservé, sauf à Paris, la forme collective que lui avait donnée la loi du 16 vendémiaire an V; elle est confiée à des commissions administratives dont l'organisation est réglée par la loi du 21 mai 1873 et par celle du 5 août 1879.

1923. — II. Organisation des commissions administratives. — « Les commissions administratives des hospices et hôpitaux et celles des bureaux de bienfaisance sont composées du maire et de six membres renouvelables. Deux des membres de chaque commission sont élus par le conseil municipal. Les quatre autres membres sont nommés par le préfet » (L. 1879, art. 1er).

« Le nombre des membres renouvelables peut, en raison de l'importance des établissements et des circonstances locales, être augmenté par un décret spécial rendu sur l'avis du Conseil d'État. Dans ce cas, l'augmentation aura lieu par nombre pair, afin que le droit de nomination s'exerce, dans une proportion égale, par le conseil municipal et par le préfet » (art. 2).

« Les délégués du conseil municipal suivent le sort de cette assemblée quant à la durée de leur mandat; mais, en cas de suspension ou de dissolution du conseil municipal, ce mandat est continué jusqu'au jour de la nomination des délégués par le nouveau conseil municipal. Les autres membres renouvelables sont nommés pour quatre ans. Chaque année, la commission se renouvelle par quart. Les membres sortants sont rééligibles. Si le remplacement a lieu dans le cours d'une année, les fonctions du nouveau membre expirent à l'époque où auraient cessé celles du membre qu'il a remplacé. Ne sont pas éligibles ou sont révoqués de plein droit les membres qui se trouveraient dans un des cas d'incapacité prévus par les lois électorales. L'élection des délégués du conseil municipal a lieu au scrutin secret, à la majorité absolue des voix. Après deux tours de scrutin la majorité relative suffit, et, en cas de partage, le plus âgé des candidats est élu » (art. 3).

« Les commissions peuvent être dissoutes et leurs membres révoqués par le ministre de l'intérieur. En cas de dissolution ou de révocation, la commission sera remplacée ou complétée dans le délai d'un mois. Les délégués des conseils municipaux ne pourront, s'ils sont révoqués, être réélus pendant une année. En cas de renouvellement total ou de création nouvelle, les membres que l'article 1er laisse à la nomination du préfet seront, sur sa proposition, nommés par le ministre de l'intérieur. Le renouvellement par quart sera déterminé par le sort à la première séance d'installation » (art. 4).

« La *présidence* appartient au maire ou à l'adjoint, ou au conseiller municipal remplissant dans leur plénitude les fonctions de maire. Le président a voix prépondérante en cas de partage. Les commissions nomment tous les ans un vice-président. En cas d'absence du maire et du vice-président, la présidence appartient au plus ancien des membres présents, et, à défaut d'ancienneté, au plus âgé. Les fonctions de membres des commissions sont gratuites » (L. 21 mai 1873, art. 3).

Les *receveurs* des établissements charitables sont nommés par les préfets sur la présentation des commissions administratives (1); ils ne peuvent être révoqués que par le ministre de l'intérieur (art. 6).

1924. — III. Attributions des commissions administratives. — La commission administrative est chargée de diriger et de surveiller le service intérieur et extérieur des établissements hospitaliers » (L. 7 août 1851, art, 7). — Elle est investie tout à la fois de la *délibération* et de l'*action*. Parmi ses délibérations, les unes sont réglementaires, les autres sont soumises à l'approbation de l'autorité supérieure.

1925. — *Délibérations réglementaires.* — « La commission des hospices et hôpitaux règle par ses délibérations les objets suivants: Le mode d'administration des biens et revenus des établissements hospitaliers; les conditions des baux à ferme de ces biens, lorsque leur durée n'excède pas 18 ans pour les biens ruraux et 9 ans pour les autres (2); le mode et les conditions des marchés pour fournitures et entretien dont la durée n'excède pas une année, les travaux de toute nature dont la dépense ne dépasse pas 3,000 francs (3). Toute délibération sur l'un de ces objets est exécutoire, si, trente jours après la notification officielle, le préfet ne l'a pas annulée, soit d'office pour violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique, soit sur la réclamation de toute partie intéressée » (art. 8).

1926.— *Délibérations soumises à approbation.* — « La commission arrête, mais avec l'approbation du préfet, les règlements du service tant intérieur qu'extérieur et de santé, et les contrats à passer pour le service avec les congrégations religieuses » (*Ib.*, § 6). — Dans ces deux cas, les délibérations des commissions hospitalières n'ont pas besoin d'être soumises à l'avis du conseil municipal. Il en est autrement des délibérations dont il nous reste à parler.

« La commission *délibère* sur les objets suivants: les budgets, comptes, et en général toutes les recettes et dépenses des établissements hospitaliers; les acquisitions, échanges, aliénations des propriétés de ces établissements, leur affectation au service, et, en général, tout ce qui intéresse leur conservation et leur amélioration; les projets des travaux de construction, grosses réparations et démolitions dont la valeur excède 3,000 francs; les

(1) Lorsque le revenu des établissements hospitaliers n'excède pas 30,000 francs, les fonctions du receveur sont toujours exercées par le receveur de la commune.

(2) Les conditions des baux à ferme des biens des bureaux de bienfaisance, lorsque la durée n'excède pas 18 ans, sont approuvées par le sous-préfet (D. 13 avril 1861, art. 5, n° 15).

(3) Les acquisitions, ventes et échange d'objets mobiliers des bureaux de bienfaisance sont approuvés par le sous-préfet (*Ib.*, n° 17).

conditions ou cahiers des charges des adjudications de travaux et marchés pour fournitures et entretien dont la durée excède une année; les actions judiciaires et transactions; les placements de fonds et emprunts; les acceptations de dons et legs » (art. 9).

« Les délibérations comprises dans l'article précédent sont soumises à l'avis du conseil municipal, et suivent, quant aux autorisations, les mêmes règles que les délibérations de ce conseil. Néanmoins, l'aliénation des biens immeubles formant la dotation des hospices et hôpitaux ne peut avoir lieu que sur l'*avis conforme* du conseil municipal » (art. 10).

« Les délibérations des commissions administratives des hospices, hôpitaux et autres établissements charitables communaux concernant un *emprunt*, sont exécutoires en vertu d'un arrêté du préfet, sur un *avis conforme* du conseil municipal, lorsque la somme à emprunter ne dépasse pas le chiffre des revenus ordinaires de l'établissement et que le remboursement doit être effectué dans un délai de 12 années. Si la somme à emprunter dépasse ledit chiffre ou si le délai de remboursement excède 12 années, l'emprunt ne peut être autorisé que par un décret du président de la République. Le décret est rendu en Conseil d'État si l'avis du conseil municipal est contraire ou s'il s'agit d'un établissement ayant plus de 100,000 francs de revenus. L'emprunt ne peut être autorisé que par une loi, lorsque la somme à emprunter dépasse 500,000 francs ou lorsque ladite somme, réunie au chiffre d'autres emprunts non remboursés, dépasse 500,000 francs » (L. 5 avril 1884, art. 119).

« Les délibérations par lesquelles les commissions administratives chargées de la gestion des établissements publics communaux changeraient en totalité ou en partie l'*affectation* des locaux ou objets immobiliers ou mobiliers appartenant à ces établissements, dans l'intérêt d'un service public ou privé quelconque, ou mettraient à la disposition, soit d'un autre établissement public ou privé, soit d'un particulier lesdits locaux et objets, ne sont exécutoires qu'après avis du conseil municipal et en vertu d'un décret rendu sur la proposition du ministre de l'intérieur » (*Ib.*, art. 120).

1927. — *Nominations et présentations.* — La commission nomme son secrétaire, l'économe, les médecins et chirurgiens, mais elle ne peut les révoquer qu'avec l'approbation du préfet. Elle nomme et révoque les autres employés. Elle présente 3 candidats au choix de l'évêque diocésain pour les fonctions d'aumônier, et 3 candidats au préfet pour les fonctions de receveur.

1928. — IV. Hospitalisation. — La loi du 7 août 1851 (art. 1er) pose un principe important. Afin de permettre de soigner sans retard les indigents malades, elle dispose : « Lorsqu'un individu privé de ressources tombe malade dans une commune, aucune condition de domicile ne peut être exigée pour son admission dans l'hôpital existant dans la commune. »

Cette règle est expressément maintenue par la loi du 15 juillet 1893 (art. 24, *suprà*, n° 1873); mais les autres dispositions de la loi de 1851, relatives aux traités que les communes peuvent passer avec des hôpitaux voisins pour l'admission de leurs malades, sans être expressément abrogées,

ont perdu leur importance pratique, puisque la loi de 1893 a rendu obligatoire le rattachement de toute commune à un ou plusieurs hôpitaux voisins.

Les hôpitaux et hospices ont le droit d'exercer, s'il y a lieu, leur recours, contre les membres de la famille du malade tenus de la dette alimentaire ou contre la commune lorsqu'il existe un traité. Dans tous les cas, les tribunaux judiciaires sont seuls compétents pour connaître des difficultés qui peuvent s'élever.

1929. — V. Ressources des établissements communaux de bienfaisance. — Ces ressources comprennent : 1° le produit des biens mobiliers et immobiliers appartenant aux établissements; 2° la part qui leur est attribuée sur le produit des concessions dans les cimetières. Nous n'avons aucune explication à donner relativement à ces ressources; il en est d'autres, au contraire, qui doivent nous arrêter quelques instants.

1930. — *Produits des quêtes, collectes, troncs.* — Les administrateurs des établissements de bienfaisance ont le droit de faire des quêtes pour les indigents dans les édifices consacrés aux cultes et d'y placer des troncs destinés à recevoir les aumônes. Ce droit leur est reconnu par l'arrêté consulaire du 5 prairial an XI, par le décret du 12 décembre 1806 et enfin par le décret du 30 décembre 1809 (art. 75).

Les curés ont-ils le droit de faire des quêtes dans les églises pour en distribuer eux-mêmes le produit aux pauvres? La question avait été résolue négativement par le Conseil d'État dans un avis du 6 juillet 1831 qui considère les bureaux de bienfaisance comme ayant été seuls chargés « d'administrer les biens des pauvres, de recevoir les dons qui leur sont faits et de distribuer le produit de ces biens et aumônes ».

Par un nouvel avis du 24 mars 1880, le Conseil d'État a reconnu qu'aucune disposition législative n'a donné qualité au bureau de bienfaisance pour revendiquer les sommes recueillies par des tiers dans l'intérêt des pauvres; mais qu'en vertu des articles 910 et 937, Code civil, et de l'article 3 de l'ordonnance du 2 avril 1817, le maire serait recevable à agir en justice et à faire tous les actes destinés à assurer la conservation et l'emploi des sommes versées, si les intermédiaires venaient à les compromettre ou à les détourner du but charitable qui leur avait été assigné.

1931. — *Droit des pauvres.* — Le droit des pauvres, dont l'origine est fort ancienne, a été successivement réglementé par les lois des 7 frimaire et 8 thermidor an V, le décret du 9 décembre 1809 et la loi du 3 août 1875 (art. 23). Il est perçu sur les entrées des théâtres, bals, feux d'artifice, concerts, courses et exercices de chevaux et autres fêtes où l'on est admis en payant. Il doit même être perçu dans les jardins et autres lieux publics où l'on entre sans payer, mais où sont établis des danses et autres divertissements pour lesquels des rétributions sont exigées.

Ce droit est fixé ainsi qu'il suit : un dixième de la recette brute pour les théâtres et concerts quotidiens ; 5 0/0 pour les concerts non quotidiens donnés par des artistes ou associations d'artistes ; un quart pour les autres fêtes.

La jurisprudence a formulé les règles suivantes : 1° Le droit des pauvres

est exigible sur toutes les fêtes ayant le caractère de spectacles, alors même qu'elles seraient données dans un but de bienfaisance; 2° Il n'est pas exigible sur les réunions ayant un but principal d'intérêt public et dans lesquelles le caractère de spectacle n'est qu'accessoire. Ainsi, il n'est pas dû sur les entrées des expositions industrielles (C. d'Ét., 7 mai 1857), sur les sommes payées pour entrée dans les champs de course et perçues au profit d'une société de courses instituée dans un but d'intérêt public sous le patronage du Gouvernement (C. d'Ét., 12 juin 1891).

Toutefois, la loi du 2 juin 1891, en reconnaissant aux courses autorisées le caractère d'utilité publique, a prescrit sur le *pari mutuel* un prélèvement dont une partie est affectée aux œuvres locales de bienfaisance.

Le décret du 7 juillet 1891 a fixé ce prélèvement à 3 0/0 dont 2 0/0 sont attribués aux œuvres de bienfaisance et 1 0/0 à l'élevage des chevaux.

Les contestations relatives à la perception du droit des pauvres sont de la compétence des conseils de préfecture. Les poursuites sont exercées comme en matière de contributions directes.

1932. — *Dons et legs.* — Les hôpitaux, hospices et bureaux de bienfaisance, étant des « établissements publics » communaux, peuvent accepter ou refuser, après avis conforme du conseil municipal, sans autorisation de l'administration supérieure, les dons et legs qui leur sont faits sans charges, conditions ni affectation immobilière. Lorsque les dons ou legs sont grevés de charge, l'acceptation ou le refus est autorisé par le préfet. Il en serait de même en cas de désaccord entre la commune et l'hospice sur l'acceptation ou le refus des libéralités. S'il y a réclamation des familles, l'autorisation d'accepter est donnée par décret en Conseil d'État (L. 4 fév. 1901, art. 4 et 7).

Le président de la commission administrative peut, dans tous les cas, accepter provisoirement, en vertu de la délibération de la commission, les dons et legs faits aux établissements charitables. L'acte ultérieur d'autorisation a effet du jour de cette acceptation (L. 7 août 1851, art. 11).

1933. — *Bénéfice des monts-de-piété.* — Nous expliquerons plus loin en quoi consiste cette ressource (*infrà*, n° 1943).

1933 *bis*. — VI. Comptabilité. — « La comptabilité est soumise aux règles de la comptabilité des communes » (L. 1851, art. 12).

« Les recettes des établissements hospitaliers pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement s'effectuent sur des états dressés par le maire sur la proposition de la commission administrative. Ces états sont exécutoires après qu'ils ont été visés par le sous-préfet. Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des travaux ordinaires, sont jugées comme affaires sommaires et la commission peut y défendre sans autorisation du conseil de préfecture » (*Ib.*, art. 13).

1934. — VII. Représentation des pauvres. — Aux termes de l'article 910, Code civil, « les pauvres d'une commune » peuvent recevoir des libéralités. Ils ont donc par eux-mêmes une personnalité civile. Lorsque la libéralité est faite aux pauvres d'une commune pourvue d'un bureau de bienfaisance, celui-ci peut seul être autorisé à accepter cette libéralité et à en faire la distribution, lors même que le testament porterait, par exemple,

que le legs est fait aux pauvres d'une paroisse à charge de distribution par le curé (Av. C. d'Ét., 7 juill. 1881). Lorsqu'il n'existe pas de bureau de bienfaisance dans la commune, le mandataire légal des pauvres est le maire (O. 2 avril 1817, art. 3).

Si la libéralité était faite aux pauvres d'un département ou d'un arrondissement, le représentant des pauvres serait le préfet, et si le bénéfice de la libéralité s'étendait à plusieurs départements, ce serait le ministre de l'intérieur (Av. C. d'Ét., 15 fév. 1837).

1935. — VIII. Administration de l'assistance publique, a Paris. — Avant 1849, l'administration des hospices à Paris était confiée à un conseil général présidé par le préfet de la Seine, et la distribution des secours à domicile était, dans chaque arrondissement, confiée à un bureau de bienfaisance présidé par le maire. La loi du 10 janvier 1849 a réuni ces divers services et créé l'*Administration générale de l'Assistance publique à Paris*, laquelle comprend le *service des secours à domicile* et le *service des hôpitaux et hospices civils*. Elle est placée sous l'autorité du préfet de la Seine et du ministre de l'intérieur ; elle est confiée à un *directeur responsable*, sous la surveillance d'un conseil (L. 10 janv. 1849, art. 1er).

1936. — *Directeur*. — Le directeur est nommé par le ministre de l'intérieur, sur la proposition du préfet de la Seine. Il exerce son autorité sur les services intérieurs et extérieurs. Il prépare les budgets, ordonnance les dépenses et présente le compte de son administration. Il représente les établissements hospitaliers et de secours, élit domicile en justice, soit en demandant soit en défendant. Il a la tutelle des enfants assistés et des enfants moralement abandonnés (art. 2 et 3).

1937. — *Conseil de surveillance*. — Ce conseil dont la composition est déterminée par un règlement d'administration publique du 24 avril 1849 modifié le 28 mars 1896, est appelé à donner son *avis* sur les objets ci-après : 1° les budgets, les comptes et en général toutes les recettes et dépenses des établissements hospitaliers et de secours à domicile ; 2° les acquisitions, échanges, ventes de propriétés, et tout ce qui concerne leur conservation et leur amélioration ; 3° les conditions des baux à ferme ou à loyer ; 4° les projets de travaux neufs et de grosses réparations ; 5° le cahier des charges des adjudications ; 6° l'acceptation ou la répudiation des dons et legs ; 7° les placements de fonds et les emprunts ; 8° les actions judiciaires et transactions ; 9° la comptabilité en deniers et matières ; 10° les règlements du service intérieur ; 11° les questions de discipline concernant les médecins, chirurgiens et pharmaciens ; 12° toutes les communications de l'autorité supérieure ou du directeur. — Les membres du conseil visitent les établissements aussi souvent que le conseil le juge nécessaire.

Le conseil de surveillance, ne possédant que les attributions énumérées par la loi de 1849, ne remplit pas les fonctions de conseil de famille que la loi du 15 pluviôse an XIII a conférées aux commissions administratives des hospices (*suprà*, n° 1907).

1938. — *Hôpitaux et hospices*. — Les établissements hospitaliers de la ville de Paris n'ont pas de personnalité morale distincte de celle de l'administration générale de l'Assistance publique, et, par suite, pas de

budget spécial pour chacun d'eux. Ils comprennent un personnel assez considérable : directeur, médecins, chirurgiens, pharmaciens, infirmiers, etc. ; mais ce personnel est exclusivement chargé des soins à donner aux malades et de l'ordre intérieur des services.

1939. — *Bureaux de bienfaisance.* — Il existe, dans chacun des 20 arrondissements de la ville de Paris, un bureau de bienfaisance placé sous l'autorité du directeur de l'administration générale de l'Assistance publique et chargé du service des secours à domicile.

Chaque bureau se compose : du maire, président, des adjoints, des conseillers municipaux de l'arrondissement, d'administrateurs et d'un secrétaire-trésorier nommés par le préfet de la Seine. A chaque bureau sont, en outre, attachés des commissaires, et dames patronnesses et, au besoin, des agents salariés. Une délégation permanente composée de quatre administrateurs se réunit chaque jour sous la présidence du maire ou d'un adjoint (D. 15 nov. 1895).

Chaque bureau est investi de la personnalité morale (Av. C. d'Ét., 18 mars 1890) et possède un budget particulier comprenant en recettes : 1° le produit des dons, donations et legs qui lui ont été faits; 2° la part qui lui est attribuée dans le produit des biens centralisés au budget de l'Assistance publique; 3° la part qui lui est attribuée sur les subventions votées par le conseil municipal; 4° le produit des troncs, quêtes, collectes et fêtes de bienfaisance ; 5° le produit de tous les dons recueillis par les maires, adjoints, administrateurs, commissaires et dames patronnesses.

Les personnes à secourir se divisent en indigents et nécessiteux. Les indigents sont inscrits sur une liste générale préparée chaque année par le bureau de bienfaisance. Les nécessiteux sont les individus valides ou malades qui ne peuvent momentanément pourvoir à leur subsistance ou qui, étant inscrits comme indigents, ont besoin de secours exceptionnels.

Les secours sont donnés en argent et exceptionnellement en nature. Les bureaux de bienfaisance sont autorisés à s'entendre avec les sociétés d'assistance par le travail à l'effet de substituer, autant que possible, les secours en travail aux secours en argent.

1940. — *Assistance médicale.* — Les bureaux de bienfaisance concourent à la surveillance et au fonctionnement de ce service et sont chargés de visiter et d'assister les pauvres malades. Les indigents inscrits sur la liste et les nécessiteux reconnus comme tels par la délégation permanente ont seuls droit, sauf le cas d'urgence, à l'assistance médicale gratuite. Cette assistance assure aux malades, soit la visite et le traitement à domicile, soit les consultations et le traitement au dispensaire.

## § 2. — Monts-de-piété

1941. — I. Leur condition légale. — Les monts-de-piété ont pour but de venir au secours des personnes nécessiteuses en leur prêtant de l'argent sur dépôt d'un nantissement. La Révolution les supprima comme constituant un monopole et laissa toute liberté aux prêts sur gages. L'excès

d'usure qui se produisit alors engagea le législateur à les rétablir. La loi du 16 pluviôse an XII après avoir disposé « qu'aucune maison de prêt sur nantissement ne pourrait être établie qu'au profit des pauvres et avec l'autorisation du gouvernement », ordonna la fermeture des établissements qui n'auraient pas obtenu l'autorisation dans un délai de six mois.

En général, on classe les monts-de-piété parmi les établissements d'utilité publique et la loi du 24 juin 1851 qui les régit actuellement paraît formelle en ce sens; elle porte que « les monts-de-piété, ou maisons de prêt sur nantissement, seront institués comme *établissements d'utilité publique*, et avec l'assentissement des conseils municipaux, par décrets du président de la République, selon les formes prescrites par ces établissements » (art. 1er). Cependant cette solution peut laisser des doutes. Les monts-de-piété ont, en effet, une administration organisée de la même manière que celle des hôpitaux et hospices et ils sont gérés dans l'intérêt des établissements publics de bienfaisance. La Cour de cassation leur reconnaît un caractère mixte (Cass., 3 avril 1878). Il nous semble préférable de leur reconnaître la qualité d'établissements publics.

1942. — II. Administration. — L'administration des monts-de-piété est confiée à des conseils présidés par le maire de la commune; leurs fonctions sont gratuites. Les conseils d'administration sont nommés, dans les départements par les préfets; ils doivent être choisis : un tiers dans le conseil municipal, un tiers parmi les administrateurs des établissements de bienfaisance, un tiers parmi les citoyens domiciliés dans la commune. Ils sont renouvelés par tiers chaque année et les membres sortants sont rééligibles. Le directeur, dans les monts-de-piété, où cet emploi existe, ou l'agent responsable, est nommé par le ministre de l'intérieur ou par le préfet, sur la présentation du conseil d'administration. Ils peuvent être révoqués par les mêmes autorités. Les monts-de-piété sont, quant aux règles de comptabilité, assimilés aux établissements de bienfaisance (L. 24 juin 1851, art. 2).

1943. — III. Dotation et opérations des monts-de-piété. — La dotation de chaque mont-de-piété se compose : 1° des biens meubles et immeubles affectés à sa fondation et de ceux dont il est ou deviendra propriétaire, notamment par dons ou legs; 2° des bénéfices ou bonis constatés par les inventaires et capitalisés; 3° des subventions qui peuvent leur être attribuées sur les fonds de la commune, du département ou de l'État (art. 3).

Il est pourvu aux opérations des monts-de-piété, au moyen : 1° des fonds disponibles sur leur dotation; 2° de ceux qu'ils se procurent par voie d'emprunt, ou qui sont versés à intérêt à leur caisse. Les conditions des emprunts sont réglées annuellement par l'administration, sous l'approbation du ministre de l'intérieur ou du préfet (art. 4).

« Les monts-de-piété conservent en tout ou en partie, et dans les limites déterminées par le décret d'institution, leurs excédents de recette pour former ou accroître leur dotation. Lorsque la dotation suffit tant à couvrir les frais généraux qu'à abaisser l'intérêt au taux légal de 5 0/0, les excédents de recette sont attribués aux hospices ou autres établissements

de bienfaisance par arrêté du préfet, sur l'avis du conseil municipal » (art. 5).

1944. — IV. Mont-de-piété de Paris. — L'administration du mont-de-piété de Paris est placée sous l'autorité du préfet de la Seine et du ministre de l'intérieur. Elle est confiée à un *directeur responsable*, sous la surveillance d'un *conseil* (D. 24 mars 1852, art. 1er).

Le *directeur* est nommé par le ministre de l'intérieur sur une liste triple de candidats présentés par le préfet de la Seine. Il exerce son autorité sur les services intérieurs et extérieurs, prépare les budgets, ordonnance les dépenses, présente le compte de son administration, représente le mont-de-piété en justice (art. 2 et 3).

Le *conseil de surveillance* est composé du préfet de la Seine, président, du préfet de police, de trois membres du conseil municipal, de trois membres pris, soit dans le conseil de surveillance de l'Assistance publique, soit parmi les administrateurs des bureaux de bienfaisance; de trois citoyens domiciliés dans Paris. Il donne son *avis* sur divers objets énumérés dans l'article 8 du décret de 1852.

Le fonctionnement du mont-de-piété de Paris est régi par le décret du 8 thermidor an XIII.

---

## CHAPITRE X

### LES INTÉRÊTS AGRICOLES, COMMERCIAUX ET INDUSTRIELS

1945. — Observation générale. — Nous entrons ici dans le domaine de l'initiative privée ; l'État ne peut se faire agriculteur, commerçant ou industriel que dans les cas assez rares où il s'agit, soit de constituer un monopole en vue de faciliter la perception d'un impôt, soit d'assurer le fonctionnement d'un service public obligatoire. Toutefois, l'État ne doit pas se borner à un rôle de protection sociale ; il est de plus en plus obligé d'appuyer l'initiative individuelle dans la lutte économique qui s'établit entre les nations. Cet appui, l'État le prête en ouvrant des écoles spéciales à l'agriculture, au commerce et à l'industrie, en instituant des expositions et des concours, en accordant des subventions ou primes et même en établissant des droits de douane qui ne sont au fond que des primes d'une nature spéciale.

Pour éclairer le gouvernement sur les besoins de ces trois branches de l'activité nationale, il a été institué : 1° des chambres consultatives d'agriculture ; 2° des chambres de commerce ; 3° des chambres consultatives des arts et manufactures. La loi a, en outre, autorisé la formation de syndicats professionnels.

### § 1er. — Chambres consultatives d'agriculture. — Comices agricoles

1946. — I. Organisation. — Le décret du 25 mars 1852 qui régit encore la matière a créé dans chaque arrondissement une chambre consultative d'agriculture composée d'autant de membres que l'arrondissement comprend de cantons, sans que toutefois le nombre de ces membres puisse être inférieur à six.

Les membres sont désignés par le préfet qui les choisit parmi les agriculteurs notables et les propriétaires de chaque canton. La présidence appartient au préfet dans l'arrondissement chef-lieu et au sous-préfet dans les autres. Un vice-président, élu à la majorité des membres présents, supplée le préfet ou le sous-préfet en cas d'empêchement.

Un arrêté du préfet fixe, chaque année, l'époque ainsi que la durée de la session ordinaire, et détermine le programme des travaux. Des sessions extraordinaires peuvent avoir lieu sur la convocation du préfet.

Les chambres consultatives d'agriculture constituent des établissements publics ; elles peuvent acquérir, recevoir et aliéner après y avoir été dûment autorisées.

1947. — II. Attributions. — Les chambres consultatives d'agriculture présentent au gouvernement leurs vues sur les questions qui intéressent l'agriculture ; leur avis *peut* être demandé sur les changements à opérer dans la législation, en ce qui touche les intérêts agricoles et notamment en ce qui concerne les contributions indirectes, les douanes, les octrois, la police et l'usage des eaux. Elles *peuvent* aussi être consultées sur l'établissement des foires et marchés, sur la destination à donner aux subventions de l'État et du département, enfin sur l'établissement des écoles d'agriculture.

1948.— III. Comices agricoles. — Ce sont des associations formées par des cultivateurs et des propriétaires qui se réunissent pour discuter en commun les meilleurs procédés de culture et encourager les améliorations au moyen de primes et de récompenses. Lorsque leurs statuts ont été approuvés par le préfet, ils sont investis de la personnalité morale, mais ne peuvent être considérés que comme des établissements d'utilité publique.

Leur budget se compose des cotisations des membres et des subventions qui leur sont accordées par le ministère de l'agriculture et les conseils généraux (L. 20 mars 1851).

### § 2. — Chambres de commerce

1949. — I. Historique. — La première chambre de commerce fut établie à Marseille en 1650, par les industriels et commerçants, en vue de défendre leurs intérêts. Le gouvernement prêta bientôt à cette assemblée le concours de son autorité à raison des services qu'elle rendait. Une ordonnance royale de 1700 établit des chambres de commerce dans diverses autres villes. En 1791, cette institution disparut avec les corporations ; elle fut rétablie par un

arrêté consulaire du 3 nivôse an XI, complété plus tard par le décret du 23 septembre 1806. Elle a été longtemps régie par le décret du 3 septembre 1851. La refonte de cette réglementation était proposée depuis longtemps; elle a été opérée par la loi du 9 avril 1898. Dans le projet primitif, la réforme devait comprendre à la fois les « chambres de commerce et les chambres consultatives des arts et manufactures ». La première partie du projet ayant seule été votée, on aurait dû modifier le titre de la loi; c'est ce qu'on a omis de faire.

1950. — II. Organisation. — Les chambres de commerce sont des établissements publics institués pour être, auprès des pouvoirs publics, les organes des intérêts commerciaux et industriels de leur circonscription. Il y en a au moins une par département.

Elles sont créées par décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique, sur la proposition du ministre du commerce, après avoir demandé l'avis du conseil municipal de la commune où doit siéger la nouvelle chambre, celui du conseil général et des chambres de commerce du département (L. 1898, art. 1 et 2).

1951. — *Nombre des membres.* — Le décret d'institution détermine la circonscription de chaque chambre de commerce et le nombre des membres dont elle doit être composée ; ce nombre peut être modifié par des décrets ultérieurs. Il ne peut être inférieur à 9 ni supérieur à 21, sauf à Paris où il peut s'élever à 36.

Les chambres de commerce peuvent désigner, dans l'étendue de leur circonscription, les membres correspondants dont le nombre ne doit pas dépasser celui de la chambre elle-même. Ces membres assistent aux séances avec voix consultative (art. 3-4).

Le préfet ou le sous-préfet, selon les localités, ne sont pas comme autrefois membres de droit de la chambre de commerce, mais ils ont entrée aux séances avec voix consultative (art. 8, § 4).

1952. — *Mode de nomination.* — Les chambres de commerce ont toujours été électives.

La loi du 8 décembre 1883 qui a appliqué aux tribunaux de commerce le suffrage universel porte (art. 20) qu'il sera statué par une loi spéciale sur le mode d'élection des chambres de commerce. La loi de 1898 gardant le silence sur ce point, ce mode d'élection est encore régi par la loi du 21 décembre 1871 relative à l'élection des juges consulaires et rendue applicable aux élections des chambres de commerce par le décret du 22 janvier 1872. La liste des électeurs, arrêtée par une commission spéciale, doit égaler le dixième des commerçants inscrits à la patente sans dépasser 1,000 ni être inférieur à 50. Par exception, ce nombre est de 3,000 à Paris..

Les membres des chambres de commerce sont élus pour six ans, renouvelables par tiers tous les deux ans, et indéfiniment rééligibles (art. 5).

1953. — *Démission d'office et vacances accidentelles.* — Les membres qui, pendant six mois, ne se sont pas rendus aux convocations, sans motif reconnu légitime, sont déclarés démissionnaires par le ministre du commerce, après avis de la chambre. Les vacances sont comblées au plus prochain renouvellement partiel.

Lorsqu'une chambre se trouve réduite aux trois quarts de ses membres, il est, dans le délai de deux mois à compter de la dernière vacance, procédé à des élections complémentaires ; toutefois dans l'année qui précède le renouvellement partiel, les élections complémentaires sont reportées à l'époque de ce renouvellement (art. 6-7).

1954. — III. Bureau. — *Délibération.* — Les chambres de commerce nomment, parmi leurs membres, un président, un ou deux vice-présidents, un secrétaire-trésorier ou un secrétaire et un trésorier. A Paris, il peut être nommé plusieurs vice-présidents et un second secrétaire. Les nominations sont faites à la majorité absolue des membres en exercice. Le bureau est renouvelé après les élections biennales ; les membres sortants sont rééligibles. En cas de décès ou de démission d'un membre du bureau, dans l'intervalle des élections, il est immédiatement pourvu à la vacance (art. 8).

Les délibérations ne peuvent être prises que si le nombre des membres présents dépasse la moitié de celui des membres en exercice ; elles sont prises à la majorité absolue des votants. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Les fonctions des membres des chambres de commerce sont gratuites (art. 9-10).

1955. — IV. Attributions. — Les chambres de commerce ont pour mission : 1° de donner au gouvernement les avis et renseignements qui leur sont demandés sur des questions industrielles ou commerciales ; 2° de présenter leurs vues sur les moyens d'accroître la prospérité de l'industrie et du commerce ; 3° d'assurer l'exécution des travaux et l'administration des services dont elles ont la garde. En d'autres termes, elles donnent des avis lorsqu'elles sont consultées ; elles en émettent d'office ; elles gèrent certains services.

1956. — *Avis donnés sur demande.* — L'avis des chambres de commerce doit être demandé : 1° sur les règlements relatifs aux usages commerciaux ; 2° sur la création de nouvelles chambres ou bourses de commerce, d'offices d'agents de change et de courtiers maritimes, de tribunaux de commerce, de conseils de prud'hommes, etc. ; 3° sur les taxes destinées à rémunérer les services de transports concédés par l'autorité publique ; 4° sur toutes matières déterminées par des lois ou règlements spéciaux, notamment sur l'utilité des travaux publics à exécuter dans leur circonscription et sur les taxes à percevoir pour y faire face ; 5° sur les tarifs de main-d'œuvre pour le travail dans les prisons (art. 12).

1957. — *Avis émis d'office.* — Les chambres de commerce peuvent émettre de leur propre initiative, des avis : sur les changements projetés dans la législation commerciale, douanière et économique ; sur les tarifs de douane ; sur les tarifs et règlements des services de transports concédés par l'autorité publique hors de leur ressort, mais intéressant leur circonscription ; sur les tarifs et règlements des établissements à l'usage du commerce ouverts dans leur circonscription, en vertu d'autorisations administratives (art. 13).

1958. — *Gestion d'intérêts et de services collectifs.* — Les chambres de commerce peuvent être autorisées à fonder et à administrer des établisse-

ments à l'usage du commerce, tels que magasins généraux, salles de ventes publiques, écoles de commerce, etc. ; elles peuvent, avec l'autorisation ministérielle, acquérir ou construire des bâtiments pour leur propre installation et celle des établissements qu'elles administrent.

Elles peuvent, dans les formes prescrites par la loi du 27 juillet 1870 (*supra*, n° 129) être déclarées concessionnaires de travaux publics ou chargées de services publics, notamment de ceux qui intéressent les ports maritimes ou les voies navigables.

Elles correspondent directement avec les ministres ; elles transmettent chaque année, au ministre du commerce, un compte rendu général de leurs travaux. Elles peuvent correspondre directement entre elles, avec les chambres consultatives des arts et manufactures et les administrations publiques de leur circonscription pour les questions relatives aux intérêts commerciaux et industriels du pays. Elles peuvent provoquer, par l'entremise de leurs présidents, une entente sur les objets intéressant à la fois leurs circonscriptions respectives (art. 14-18).

1959. — V. ADMINISTRATION FINANCIÈRE. — Les chambres de commerce, à la différence des chambres consultatives d'agriculture, ont des ressources spéciales. Ces ressources sont ordinaires ou extraordinaires.

1960. — *Ressources ordinaires.* — Elles sont destinées à subvenir aux dépenses annuelles et normales des chambres de commerce. Il est pourvu à ces dépenses au moyen d'une imposition additionnelle au principal de la contribution des patentes, conformément à la loi du 23 juillet 1820, à l'article 4 de la loi du 14 juillet 1838 et à l'article 38 de la loi du 15 juillet 1880 sur les patentes (art. 21).

1961. — *Ressources extraordinaires.* — Les chambres de commerce peuvent être autorisées, par décret, à contracter des emprunts en vue de subvenir ou de concourir aux dépenses de construction de bourses, palais consulaires, lignes téléphoniques et aux dépenses de fondation des autres établissements ou travaux publics rentrant dans leurs attributions. Il est fait face au service de ces emprunts et aux dépenses d'exploitation, soit au moyen des recettes ordinaires, soit au moyen de l'excédent des recettes sur les dépenses et, s'il y a lieu, au moyen de péages ou de droits établis en vertu de lois ou décrets.

Les chambres de commerce peuvent, avec l'autorisation du ministre, se concerter en vue de créer ou entretenir des établissements, ou travaux d'intérêt commun. Elles peuvent être autorisées à contracter, à cet effet, des emprunts collectifs dont la charge est répartie par les actes d'autorisation. Les questions d'intérêt commun sont débattues dans des conférences où chaque chambre est représentée par une commission spéciale (art. 22-25).

1962. — *Budgets spéciaux.* — Il est établi un budget spécial pour chacun des services administrés par les chambres de commerce. Les budgets et comptes sont approuvés *par le ministre du commerce.* Les excédents de recette provenant de la gestion du service ordinaire peuvent être, en totalité ou en partie, affectés à la création d'un fonds de réserve destiné à faire face aux dépenses urgentes et imprévues (art. 26).

### § 3. — Chambres consultatives des arts et manufactures

**1963.** — I. Organisation. — Les chambres consultatives des arts et manufactures, créées par un arrêté consulaire du 22 germinal an XI, sont établies dans les lieux où le gouvernement le juge utile, par décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique. Le décret d'institution fixe l'étendue de leur ressort.

Chaque chambre se compose de 12 membres nommés pour six ans et renouvelables par tiers tous les deux ans. Les élections sont faites dans la même forme que pour les chambres de commerce (A. 19 juin 1848; D. 30 août 1852).

Le préfet, le sous-préfet ou le maire est membre-né de la chambre et il la préside quand il assiste aux séances.

**1964.** — II. Attributions. — Les chambres consultatives des arts et manufactures sont chargées de donner au gouvernement les avis et les renseignements qui leur sont demandés sur les faits et intérêts industriels et commerciaux, de présenter leurs vues sur l'état du commerce et de l'industrie, sur les moyens d'en accroître la prospérité et sur les améliorations à introduire dans la législation commerciale et douanière. Elles doivent être obligatoirement consultées quand il s'agit de créer des conseils de prud'hommes.

Ces chambres ne sont pas investies de la personnalité civile; elles n'ont pas de ressources spéciales. Leurs dépenses sont acquittées sur le budget de la ville où elles siègent et le conseil municipal doit fournir un local pour leurs séances.

### § 4. — Syndicats professionnels

**1965.** — I. Constitution des syndicats. — Avant 1884, il existait des associations connues sous le nom de syndicats, composées d'ouvriers et de patrons, dans lesquelles étaient traitées les questions d'intérêt général relatives à une même profession.

La situation de ces syndicats était illégale; elle tombait sous l'application des lois qui considéraient comme illicite toute association de vingt personnes formée sans l'autorisation du gouvernement. Cette situation a été régularisée par la loi du 21 mars 1884 qui dispose que « les associations professionnelles, *même de plus de vingt personnes*, exerçant la même profession, des métiers similaires ou des professions connexes concourant à l'établissement de produits déterminés, peuvent se constituer librement sans l'autorisation du gouvernement » (art. 2), quand elles « ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des intérêts économiques, industriels commerciaux et agricoles » (art. 3). La seule formalité exigée pour leur création est le dépôt à la mairie et, à Paris, à la préfecture de la Seine, des statuts et des noms des administrateurs ou directeurs qui tous doivent être Français et jouir de leurs droits civils. Le maire ou le préfet de la Seine

dans le délai de 15 jours, doit communiquer ces statuts au procureur de la République et au préfet; celui-ci doit les communiquer au ministre du commerce (art. 5).

Les syndicats, régulièrement constitués, peuvent librement se concerter entre eux pour l'étude et la défense des intérêts qu'ils représentent. Les *unions de syndicats* doivent faire connaître à la mairie ou à la préfecture de la Seine les noms des syndicats qui les composent (art. 5).

1966. — II. Fonctionnement. — Par une faveur spéciale, la loi donne aux syndicats professionnels la personnalité morale par le seul fait de leur création. Ils peuvent ester en justice pour y défendre, soit comme demandeurs, soit comme défendeurs, les droits et les intérêts industriels commerciaux et agricoles de la profession ou des métiers en vue desquels ils sont constitués. Ils peuvent employer les sommes provenant des cotisations, mais ils ne sont pas autorisés à acquérir d'autres immeubles que ceux qui sont nécessaires à leurs réunions, à leurs bibliothèques, à des cours d'instruction professionnelle. Ils peuvent constituer entre leurs membres des caisses de secours mutuels et de retraites, créer des offices de renseignements pour les offres et demandes de travail, émettre des avis sur les différends et les questions se rattachant à leur spécialité (art. 6).

La loi du 1er juillet 1901 (art. 21) sur les associations, porte qu'il n'est dérogé en rien à la loi spéciale relative aux syndicats professionnels.

---

# TITRE III

## Les services publics d'ordre intellectuel et moral.

---

### CHAPITRE PREMIER

#### L'INSTRUCTION PUBLIQUE

---

1967. — Historique. — L'Assemblée constituante avait décrété « qu'il serait créé et organisé une instruction commune à tous les citoyens, gratuite à l'égard des parties d'enseignement indispensables pour tous les hommes ». L'organisation ne commença que sous la Convention. Un décret du 30 mai 1793 établit des écoles primaires dont le nombre variait suivant la population. Les instituteurs étaient payés exclusivement par l'État et des pénalités frappaient les parents qui n'envoyaient pas leurs enfants à l'école. Un autre décret du 7 ventôse an III institua dans chaque département une *école centrale*. Faute de ressources, ces premiers essais n'eurent que peu de résultats.

1968. — L'*Université, corps enseignant*. — Napoléon Ier, par la loi du 10 mai 1806, créa, sous le nom d'*Université impériale*, un corps exclusivement chargé de l'enseignement et de l'éducation publique dans tout l'empire. Un grand-maître de l'Université, assisté d'un conseil, dirigeait l'ensemble de l'instruction publique. L'empire était divisé en académies ayant chacune à sa tête un recteur assisté d'un conseil académique. L'instruction comportait trois degrés : l'enseignement supérieur qui était donné dans les facultés, l'enseignement secondaire pour lequel il était créé des lycées et des collèges, enfin l'enseignement primaire qui devait avoir des écoles dans toutes les communes.

La Restauration maintint l'Université ; mais, après avoir supprimé le titre de grand-maître, elle le rétablit en l'attribuant au ministre de l'instruction publique et des affaires ecclésiastiques. Malgré les attaques dont elle fut l'objet, l'Université conserva son monopole.

La charte de 1830 avait promis la liberté de l'enseignement. C'est pour réaliser cette promesse que fut votée la loi du 28 juin 1833. Toute commune était tenue d'entretenir une école publique, et cette école était placée sous la surveillance d'un comité local et d'un comité d'arrondissement. Les

instituteurs recevaient un traitement fixe de l'État et une rétribution mensuelle de chaque élève. L'instruction était gratuite pour les enfants dont les parents étaient désignés par les conseils municipaux comme ne pouvant payer la rétribution.

Un parti puissant revendiquait depuis longtemps la liberté de l'enseignement. Sous la monarchie de Juillet, divers projets de loi furent présentés pour assurer cette liberté dans l'enseignement secondaire, mais aucun ne put aboutir. Après la Révolution de 1848, la question fut reprise. L'Assemblée législative vota la loi du 15 mars 1850 dont le caractère principal était de supprimer le monopole de l'Université et de proclamer la liberté de l'enseignement primaire et secondaire.

Le décret-loi du 9 mars 1852 vint modifier gravement les garanties des membres du corps universitaire. Les membres titulaires étaient considérés comme jouissant, en vertu du décret du 17 mars 1808, d'une sorte d'inamovibilité ; il ne pouvait être porté atteinte à leur position qu'en vertu d'une décision rendue dans certaines formes. Le décret précité donna au ministre le pouvoir de prononcer directement et sans recours, contre les membres de l'enseignement secondaire ou supérieur, toutes les peines disciplinaires, sauf la révocation des membres de l'enseignement supérieur, laquelle était prononcée par décret sur simple rapport du ministre.

Sous la République actuelle, la loi du 15 juillet 1875 a proclamé la *liberté de l'enseignement supérieur*.

L'enseignement primaire a été complètement réorganisé. Une loi du 16 juin 1881 établit la *gratuité* de cet enseignement ; une autre loi de la même date détermine les *titres de capacité* qui sont exigés des instituteurs ou institutrices, publics ou privés. La loi du 28 mars 1882 a rendu l'instruction primaire *obligatoire*. Une refonte de la législation a été opérée par la loi du 30 octobre 1886 portant *organisation* de l'enseignement primaire ; enfin par la loi du 19 juillet 1889 modifiée par celle du 25 juillet 1893, concernant les *dépenses* de ce service.

Pour compléter cet aperçu, nous devons signaler les lois des 28 août 1893 et 10 juillet 1896 qui ont reconstitué, mais sur des bases nouvelles plus appropriées à notre temps, une institution qui a existé sous l'ancien régime, celle des *universités* régionales.

1969. — *L'Université, personne morale.* — Le décret du 17 mars 1800 avait attribué la personnalité morale à l'Université et lui avait constitué une dotation en rente sur l'État. Le décret du 10 décembre 1808 lui avait formellement donné tous les biens meubles et immeubles ayant appartenu au prytanée, aux universités, académies et collèges qui n'avaient pas été aliénés ou affectés à un autre service public. Une première atteinte à cette personnalité résulta de la loi du 15 mars 1850 qui permit d'affecter aux établissements libres les bâtiments compris dans l'attribution générale du décret du 10 décembre 1808. Une atteinte plus forte lui a été portée par la loi du 7 août 1850 (art. 14) qui a réuni au domaine de l'État les propriétés mobilières ou immobilières appartenant à l'Université et rayé du grand livre de la dette publique une rente de plus d'un demi-million inscrite à son nom. Toutefois, une exception fut faite en ce qui concerne

les propriétés immobilières ou les rentes affectées à des établissements d'instruction publique. Ces établissements (facultés, lycées, collèges) continuaient à pouvoir acquérir et posséder sous les conditions déterminées par la loi. La législation nouvelle sur l'enseignement supérieur a, en outre, attribué la personnalité aux diverses universités régionales créées par les lois des 28 août 1893 et 10 juillet 1896.

## SECTION PREMIÈRE. — **Administration de l'instruction publique.**

### § 1er. — Administration centrale

1970. — I. Le ministre de l'instruction publique. — Son autorité s'exerce sur l'ensemble du service de l'instruction publique. C'est sur sa proposition que le chef de l'État intervient, soit par voie de décrets réglementaires pour assurer l'exécution des lois relatives à l'enseignement, soit par voie de décrets individuels pour la nomination des inspecteurs généraux, des recteurs et des professeurs de l'enseignement supérieur. C'est lui qui nomme directement les professeurs de l'enseignement secondaire et qui règle, par voie d'arrêtés, divers points de l'administration de l'enseignement, notamment les programmes et les conditions des examens.

Le ministre de l'instruction publique est, en outre, investi de *pouvoirs disciplinaires* importants. Il peut prononcer, contre tout membre de l'enseignement public, la réprimande devant le conseil académique et la censure devant le conseil supérieur. Ces décisions ne sont susceptibles d'aucun recours (L. 27 fév. 1880, art. 13).

Il peut également prononcer la mutation pour emploi inférieur, en ce qui concerne un professeur de l'enseignement supérieur, sur l'avis *conforme* du conseil supérieur, et en ce qui concerne un professeur de l'enseignement secondaire, après avoir pris l'avis de la section permanente (art. 14).

Il peut aussi prononcer la suspension pour un temps n'excédant pas une année, sans privation de traitement. La suspension pour un temps plus long, avec privation totale de traitement, ne peut être prononcée que par le conseil de l'Université pour les membres de l'enseignement supérieur public et par le conseil académique ou en appel, par le conseil supérieur pour les membres de l'enseignement supérieur libre et pour les membres de l'enseignement secondaire (L. 27 fév. 1880, art. 15 et L. 10 juill. 1896).

Les membres de l'enseignement ont ainsi recouvré les garanties dont ils avaient été dépouillés par le décret du 9 mars 1852.

Le ministre est assisté dans ses fonctions par le *Conseil supérieur de l'instruction publique* et par les *inspecteurs généraux*. Ceux-ci, chargés spécialement de la surveillance des établissements d'instruction secondaire et des écoles primaires, ne sont pas nécessairement associés à l'administration ; toutefois, ils peuvent être appelés à donner leur avis sur les questions que le ministre juge opportun de leur soumettre.

1971. — II. Le conseil supérieur de l'instruction publique. — L'organisation et les attributions du conseil supérieur de l'instruction publique sont réglées par la loi du 27 février 1880.

1972. — *Organisation.* — La loi de 1850 et plus tard celle de 1873 avaient composé le conseil supérieur d'éléments divers appartenant à la magistrature, à l'armée, à la marine, aux cultes reconnus, etc.; de telle sorte que les membres représentant l'enseignement ne formaient qu'une très faible minorité. La loi de 1880 a pour principal caractère de ne faire entrer dans le conseil supérieur que des éléments appartenant à l'enseignement public ou libre.

« Le Conseil supérieur de l'instruction publique est composé comme il suit : le ministre, président; — cinq membres de l'Institut, élus par l'Institut en assemblée générale et choisis dans chacune des cinq classes; — neuf conseillers, nommés par décret du président de la République en conseil des ministres, sur la présentation du ministre de l'instruction publique, et choisis parmi les directeurs et anciens directeurs du ministère de l'instruction publique, les inspecteurs généraux et anciens inspecteurs généraux, les recteurs et anciens recteurs, les inspecteurs et anciens inspecteurs d'académie, les professeurs en exercice et anciens professeurs de l'enseignement public.... (Suit une longue énumération de membres élus par leurs collègues dans les diverses catégories d'enseignement public.)

Enfin « quatre membres de l'enseignement libre nommés par le président de la République, sur la proposition du ministre » (L. 1880, art. 1er).

La forme des élections est réglée par un décret du 16 mars 1880. Dans les cinq jours de la publication du procès-verbal de dépouillement, les opérations électorales peuvent être attaquées par tout électeur du même groupe devant le ministre, qui doit statuer dans le délai d'un mois. La décision du ministre peut être déférée au Conseil d'État, dans le délai de quinze jours, à partir de la notification. Faute par le ministre d'avoir prononcé dans le délai d'un mois, la réclamation peut être portée directement devant le Conseil d'État statuant au contentieux.

« Tous les membres du conseil sont nommés pour *quatre ans*. Leurs pouvoirs peuvent être indéfiniment renouvelés » (L. 1880, art. 2).

Un décret du 11 mars 1898 porte règlement intérieur du conseil.

1973. — *Section permanente.* — « Les neuf membres nommés conseillers par décret du président de la République, et six conseillers que le ministre désigne parmi ceux qui procèdent de l'élection, constituent la section permanente » (art. 3).

Elle a pour fonctions : d'étudier les programmes et règlements avant qu'ils soient soumis à l'avis du conseil supérieur. Elle donne son avis : sur la création de facultés, lycées, collèges, écoles normales primaires; sur les créations, transformations ou suppressions de chaires; sur les livres de classe, de bibliothèque et de prix qui doivent être interdits dans les écoles publiques; et enfin sur toutes les questions d'études, d'administration, de discipline ou de scolarité qui lui sont renvoyées par le ministre. En cas de vacance d'une chaire dans une faculté, la section permanente présente deux

candidats, concurremment avec le conseil de la faculté dans laquelle la vacance existe (L. 1880, art. 4).

1974. — *Attributions.* — Le conseil supérieur a des attributions administratives et des attributions contentieuses et disciplinaires.

*Attributions administratives.* — Le ministre de l'instruction publique *peut* toujours et *doit*, dans certains cas, demander l'avis du conseil supérieur.

Le conseil donne son avis: sur les programmes, méthodes d'enseignement, modes d'examens, règlements administratifs et disciplinaires relatifs aux écoles publiques, déjà étudiés par la section permanente; sur les règlements relatifs aux examens et à la collation des grades ; sur les règlements relatifs à la surveillance des écoles libres; sur les livres d'enseignement, de lecture et de prix qui doivent être interdits dans les écoles libres comme contraires à la morale, à la constitution et aux lois; sur les règlements relatifs aux demandes formées par les étrangers pour être autorisés à enseigner, à ouvrir ou à diriger une école (art. 5).

L'avis du conseil supérieur doit être demandé, mais il n'est pas obligatoire. Cependant, le ministre ne peut agir que sur l'*avis conforme*, soit du Conseil, lorsqu'il s'agit de prononcer la mutation pour emploi inférieur en ce qui concerne un professeur de l'enseignement supérieur, soit de la section permanente, s'il s'agit de la mutation pour emploi équivalent d'un professeur du même enseignement.

*Attributions contentieuses et disciplinaires.* — Le conseil supérieur statue en appel et en dernier ressort sur les jugements rendus par les conseils académiques et par les conseils de l'Université. Il statue également en appel ou en dernier ressort sur les jugements rendus par les conseils départementaux, lorsque ces jugements prononcent l'interdiction absolue d'enseigner contre un instituteur primaire, public ou libre (art. 7, §§ 1 et 2).

L'article 39 de la loi du 30 octobre 1886 étend la juridiction d'appel et de dernier ressort du conseil supérieur aux décisions rendues par le conseil départemental sur les oppositions à l'ouverture d'écoles privées.

Les décisions du conseil supérieur, étant rendues en dernier ressort, ne peuvent pas être l'objet d'un recours contentieux; mais elles sont susceptibles d'être attaquées par la voie du recours pour excès de pouvoir (C. d'Ét., 25 fév. 1876).

1975. — *Fonctionnement.* — Le président de la République désigne chaque année, sur la proposition du ministre, un vice-président et un secrétaire choisis parmi les membres du conseil (D. 11 mai 1880).

Le conseil se réunit en assemblée générale deux fois par an. Le ministre peut le convoquer en session extraordinaire. Un arrêté ministériel fixe l'ouverture et la durée des sessions. Sur la proposition du ministre, le conseil se divise en commissions entre lesquelles sont réparties les affaires inscrites à l'ordre du jour. En matière disciplinaire ou contentieuse, les commissions sont élues au scrutin secret. Les commissions nomment leur président et leur secrétaire. Les séances ne sont pas publiques.

Les conseillers qui veulent soumettre une proposition au conseil, la présentent par écrit au président. Cette proposition est renvoyée de droit à la section permanente, et, après avis de la section, le ministre décide si le

conseil doit être saisi de la proposition. Les affaires disciplinaires et contentieuses sont jugées suivant l'ordre de leur inscription au secrétariat du conseil et dans la plus prochaine session. Les rapports sont faits par écrit; ils sont déposés, avec le dossier, au secrétariat par les rapporteurs, un jour franc avant le jour fixé pour la délibération et sont tenus à la disposition des intéressés et des membres du conseil. En matière disciplinaire, la section permanente et le conseil supérieur sont tenus d'entendre l'inculpé et son conseil dans leurs explications, si l'inculpé en fait la demande.

La présence de la moitié plus un des membres du conseil est nécessaire pour la validité des délibérations. En cas de partage, si la matière n'est ni contentieuse ni disciplinaire, la voix du président est prépondérante ; si la matière est contentieuse, il est délibéré de nouveau, et les membres qui n'ont pas assisté à la délibération sont spécialement convoqués. S'il y a de nouveau partage, la voix du président est prépondérante. En matière disciplinaire, toute décision doit être prise aux deux tiers des suffrages.

## § 2. — Administration académique

1976. — I. Circonscriptions académiques. — Le décret du 17 mai 1808 avait divisé la France en vingt-sept circonscriptions académiques qui correspondaient aux ressorts judiciaires des Cours d'appel. La loi du 15 mars 1850 fit de chaque département une circonscription académique. La loi du 14 juin 1854 a partagé tout le territoire, y compris l'Algérie, en dix-sept académies, dont les chefs-lieux actuels sont : Aix, Besançon, Bordeaux, Caen, Chambéry, Clermont, Dijon, Douai, Grenoble, Lyon, Montpellier, Nancy, Paris, Poitiers, Rennes, Toulouse et Alger.

L'administration académique se compose : 1° d'un recteur (1) assisté d'autant d'inspecteurs d'académie qu'il y a de départements dans la circonscription (2) ; 2° d'un conseil académique.

1977. — Le recteur. — Il peut être choisi en dehors de l'enseignement public, la seule condition requise, c'est qu'il soit pourvu du grade de docteur. Les attributions du recteur s'étendent à toutes les branches de l'enseignement; elles sont administratives, contentieuses et disciplinaires. Subordonné immédiat du ministre, il correspond avec celui-ci pour tout ce qui concerne l'enseignement dans son ressort. Il préside le conseil académique et le conseil de l'Université. Il est le représentant légal de l'Université au point de vue de l'action. Il exerce les actions contentieuses et disciplinaires pour l'enseignement secondaire et supérieur. Par délégation du ministre, il nomme aux emplois rétribués sur les fonds de l'Université, à l'exception des professeurs titulaires (D. 21 juill. 1897).

(1) Le ministre de l'instruction publique est de droit le recteur de l'académie de Paris, il est assisté par un *vice-recteur* qui exerce, en fait, les fonctions rectorales. La Corse, bien que n'étant pas le siège d'une académie, a aussi un vice-recteur.

(2) Pour le département de la Seine, le nombre des inspecteurs d'académie est fixé par décret.

1978. — III. Conseil académique. — L'organisation et les attributions des conseils académiques sont réglées par le titre II de la loi du 27 février 1880.

1979. — *Organisation.* — Le conseil académique est composé : 1° de membres de droit ; 2° de membres élus ; 3° de membres désignés par le ministre.

Sont membres de droit : le recteur, président ; les inspecteurs d'académie ; les doyens des facultés de théologie, de droit, de médecine, des sciences et des lettres, les directeurs des écoles supérieures de pharmacie de l'État, les directeurs des écoles de plein exercice et préparatoires de médecine et de pharmacie, et les directeurs des écoles préparatoires à l'enseignement supérieur des sciences et des lettres du ressort. Les membres élus sont des professeurs désignés par leurs collègues dans l'enseignement supérieur et dans l'enseignement secondaire. Enfin les membres désignés par le ministre sont : un proviseur et un principal de l'un des lycées et collèges communaux de plein exercice du ressort ; deux membres choisis dans les conseils municipaux, qui concourent aux dépenses de l'enseignement supérieur ou secondaire du ressort (L. 27 fév. 1880, art. 9).

Les pouvoirs des conseils académiques durent quatre ans, comme ceux du conseil supérieur, et ces pouvoirs peuvent également être renouvelés. Toutefois, la loi fait une exception pour les conseillers généraux et les conseillers municipaux. Lorsque ceux-ci cessent, pour un motif quelconque, d'être revêtus du mandat qui les avait fait entrer au conseil académique, ils cessent par cela même de faire partie de ce conseil, et le ministre doit les remplacer par un nouveau choix (art. 10).

Les règles relatives aux élections des membres du conseil supérieur s'appliquent aux élections des membres des conseils académiques (D. 16 mars 1880, art. 13).

1980. — *Attributions.* — Les conseils académiques ont des attributions consultatives et des attributions contentieuses et disciplinaires.

1° *Attributions administratives.* — Le conseil académique donne son avis sur les règlements relatifs aux collèges communaux, aux lycées et aux établissements d'enseignement supérieur public ; sur les budgets et comptes d'administration de ces établissements ; sur toutes les questions d'administration et de discipline concernant ces mêmes établissements, qui lui sont renvoyées par le ministre. Il adresse, chaque année, au ministre, un rapport sur la situation des établissements d'enseignement public, secondaire et supérieur, et sur les améliorations qui peuvent y être introduites (L. 27 fév. 1880, art. 11, §§ 1er et 3).

2° *Attributions contentieuses et disciplinaires.* — Le conseil académique est saisi par le ministre ou par le recteur des affaires contentieuses ou disciplinaires qui sont relatives à l'enseignement secondaire public ou libre et à l'enseignement supérieur libre (1) ; il les instruit, et il prononce,

(1) La loi du 10 juillet 1896 a transféré au conseil de l'Université le jugement des affaires contentieuses et disciplinaires relatives à l'enseignement supérieur public.

sauf recours au conseil supérieur, les décisions et les peines à appliquer. L'appel au conseil supérieur, d'une décision du conseil académique, doit être fait dans le délai de quinze jours à partir de la notification qui en est donnée en la forme administrative. Cet appel est *suspensif;* toutefois le conseil académique pourra, dans tous les cas, ordonner l'exécution provisoire de ses décisions, nonobstant appel (art. 11, §§ 2 et 4).

Les décisions du conseil académique, étant toujours susceptibles d'appel au conseil supérieur, ne peuvent pas être l'objet d'un recours direct, pour excès de pouvoir, devant le Conseil d'État. C'est l'application de la théorie du recours parallèle (*suprà*, n° 414).

En vue de donner à l'enseignement libre toutes les garanties possibles d'impartialité, il est adjoint au conseil académique, pour les affaires contentieuses ou disciplinaires intéressant les membres de l'enseignement libre, supérieur ou secondaire, deux membres de cet enseignement nommés par le ministre (art. 11).

1981. — *Fonctionnement du conseil académique.* — Le conseil académique se réunit deux fois par an en session ordinaire. Il peut être convoqué extraordinairement par le ministre (art. 12).

La réunion en session ordinaire a lieu avant les vacances et après la rentrée. La durée de chaque session est fixée par les lettres de convocation. Le recteur, avec l'autorisation du ministre, peut convoquer le conseil extraordinairement. La première session est spécialement consacrée à l'examen de la situation de l'enseignement secondaire public. Le conseil examine, en outre, dans sa première session ordinaire, les comptes des établissements d'enseignement supérieur et secondaire pour l'exercice précédent, et, dans la seconde session, les budgets des mêmes établissements pour l'exercice suivant (D. 26 juin 1880).

Le conseil élit, quand il y a lieu, une commission des affaires disciplinaires et contentieuses. Le recteur préside les commissions quand il y assiste.

En matière disciplinaire, la commission spéciale instruit l'affaire et en fait rapport Ce rapport, et le dossier à l'appui, sont mis à la disposition de l'inculpé, au secrétariat de l'académie, un jour franc avant la délibération du conseil. Au jour fixé pour la délibération, la commission donne lecture de son rapport; l'inculpé, et, s'il en fait la demande, son conseil, sont ensuite introduits et entendus dans leurs observations. Après qu'ils se sont retirés, le président met l'affaire en délibération et le conseil statue.

La présence de la moitié plus un des membres est nécessaire pour la validité des délibérations. En cas de partage, lorsque la matière n'est ni contentieuse, ni disciplinaire, la voix du président est prépondérante; si la matière est contentieuse, il est délibéré à nouveau et les membres qui n'ont pas assisté à la délibération sont spécialement convoqués. S'il y a de nouveau partage dans la deuxième délibération, la voix du président est prépondérante; si la matière est disciplinaire, l'avis favorable à l'inculpé prévaut.

La décision doit être prise aux deux tiers des suffrages, lorsqu'il s'agit:

1° de la révocation, du retrait d'emploi, de la suspension des professeurs titulaires de l'enseignement public secondaire ; 2° de l'interdiction du droit d'enseigner ou de diriger un établissement, prononcée contre un membre de l'enseignement libre, secondaire ou supérieur; 3° de l'exclusion d'un étudiant de l'enseignement public ou libre de toutes les académies.

Les séances ne sont pas publiques. A la suite de chaque session, une copie des procès-verbaux est adressée au ministre (D. 26 juin 1880).

## § 3. — Administration départementale

1982. — I. Le préfet. — Le préfet intervient notamment pour la nomination des instituteurs titulaires, pour leur changement de résidence, et, lorsqu'il y a lieu, pour leur révocation. Il préside le conseil départemental. Nous retrouverons chacune de ses attributions.

1983. — II. L'inspecteur d'académie. — Dans tous les départements, réside un inspecteur d'académie nommé par le ministre de l'instruction publique. Sous l'autorité du préfet, il instruit les affaires relatives à l'enseignement primaire du département. Sous l'autorité du recteur, il dirige l'administration des collèges et lycées (L. 14 juin 1854, art. 9).

En ce qui concerne spécialement l'enseignement primaire, l'inspecteur d'académie est véritablement un chef de service ayant, vis-à-vis de l'administration supérieure, la responsabilité de ses propositions, et les actes du préfet qui n'auraient pas été précédés du rapport écrit de l'inspecteur d'académie seraient susceptibles d'être annulés par le Conseil d'État pour excès de pouvoir.

1984. — III. Le conseil départemental. — La loi du 30 octobre 1886 a étendu aux conseils départementaux le principe de l'élection appliqué par la loi du 27 février 1880 au conseil supérieur et aux conseils académiques.

1985. —*Organisation.* — Il est institué dans chaque département *un conseil de l'enseignement primaire* composé ainsi qu'il suit : 1° le préfet, président ; 2° l'inspecteur d'académie, vice-président; 3° quatre conseillers généraux élus par leurs collègues; 4° le directeur de l'école normale d'instituteurs et la directrice de l'école normale d'institutrices; 5° deux instituteurs et deux institutrices publics titulaires élus respectivement par les instituteurs et les institutrices titulaires publics du département (L. 14 juill. 1901) ; 6° deux inspecteurs de l'enseignement primaire désignés par le ministre. Aucun membre du conseil ne peut se faire remplacer. Pour les affaires contentieuses et disciplinaires intéressant les membres de l'enseignement privé, deux membres de l'enseignement privé, l'un laïque, l'autre congréganiste, élus par leurs collègues respectifs sont adjoints au conseil départemental (L. 1886, art. 44).

Dans le département de la Seine, le nombre des conseillers généraux est de huit, celui des inspecteurs primaires est de quatre et celui des membres élus, moitié par les instituteurs, moitié par les institutrices, est de

quatorze à raison de deux pour quatre arrondissements municipaux de Paris et de deux pour chacun des arrondissements de Saint-Denis et de Sceaux (art. 46).

Les membres élus du conseil départemental le sont pour trois ans. Ils sont rééligibles. Les pouvoirs des conseillers généraux cessent avec leur qualité de conseillers généraux (art. 45).

Les formes de l'élection sont déterminées par le décret du 10 novembre 1886. Les réclamations relativement aux listes électorales sont jugées par le conseil départemental, sauf appel au conseil supérieur ; celles qui ont pour objet les opérations électorales sont soumises au ministre, sauf recours au Conseil d'État.

Les fonctions des membres du conseil départemental sont gratuites. Cependant une indemnité de déplacement est accordée aux inspecteurs primaires et aux délégués des instituteurs et institutrices qui résident en dehors du chef-lieu du département (art. 47).

Le conseil départemental se réunit de droit au moins une fois par trimestre, le préfet pouvant toujours le convoquer selon les besoins du service (art. 48).

La présence de la moitié plus un des membres du conseil est nécessaire pour la validité des ses délibérations. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante (art. 58.)

Les séances du conseil départemental ne sont pas publiques (art. 60).

1986. — *Attributions.* — Le conseil départemental a des attributions administratives et des attributions contentieuses et disciplinaires.

1987. — *Attributions administratives.* — Le conseil départemental exerce des attributions administratives nombreuses indiquées dans divers articles de la loi du 30 octobre 1886. Il est, en outre, chargé de la surveillance de l'enseignement et de l'application des programmes, méthodes et règlements édictés par le conseil supérieur. Il donne avis sur les réformes qu'il juge utile d'introduire dans l'enseignement, sur les secours et encouragements à accorder aux écoles primaires et sur les récompenses à accorder aux maîtres. Il entend et discute tous les ans un rapport général de l'inspecteur d'académie sur l'état et les besoins des écoles publiques et sur l'état des écoles privées; ce rapport et le procès-verbal de la discussion sont adressés au ministre (L. 1886, art. 48).

1988. — *Attributions contentieuses et disciplinaires.* — Le conseil départemental juge les oppositions formées à l'ouverture d'écoles privées (L. 1886, art. 39) ; il statue sur l'appel des décisions des commissions scolaires (art. 59). Il applique la censure aux instituteurs privés (art. 41); il prononce l'interdiction à temps ou absolue des instituteurs publics ou privés (art. 32). Ces pénalités, résultant de jugements du conseil départemental, sont susceptibles d'appel devant le conseil supérieur. Enfin il donne son avis sur l'application de la censure et de la révocation aux instituteurs publics, aux directeurs et professeurs des écoles primaires supérieures et aux directeurs des écoles manuelles d'apprentissage.

## SECTION II. — **Enseignement primaire.**

1989. — Définition. — « L'enseignement primaire comprend : La lecture et l'écriture ; — La langue et les éléments de la littérature française ; — La géographie, particulièrement celle de la France ; — L'histoire, particulièrement celle de la France jusqu'à nos jours ; — Quelques notions de droit et d'économie politique ; — Les éléments des sciences naturelles, physiques et mathématiques ; leurs applications à l'agriculture, à l'hygiène, aux arts industriels, travaux manuels et usage des outils des principaux métiers ; — Les éléments du dessin, du modelage et de la musique ; — La gymnastique ; — Pour les garçons, les exercices militaires ; — Pour les filles, les travaux à l'aiguille » (L. 28 mars 1882, art. 1er).

Parmi les matières de l'enseignement primaire, la loi de 1850 comprenait « l'instruction morale et religieuse ». La loi de 1882 a voulu donner aux écoles primaires et publiques, dans l'intérêt de la liberté de conscience, un caractère de neutralité absolue. Comme conséquence de cette neutralité, elle ajoute : « Les écoles primaires publiques vaqueront un jour par semaine, en outre du dimanche, afin de permettre aux parents de faire donner, s'ils le désirent, à leurs enfants, l'instruction religieuse, en dehors des édifices scolaires. L'enseignement religieux est facultatif dans les écoles privées » (art. 2).

### § 1er. — L'obligation scolaire

1990. — I. Conditions de l'obligation. — L'instruction obligatoire n'entraîne pas cette conséquence que l'enfant devra être nécessairement envoyé dans une école publique. L'enfant peut recevoir l'instruction, soit dans sa famille, soit dans une école privée, primaire ou secondaire. Le père de famille conserve donc sa vraie liberté, celle qui consiste non pas à se soustraire à un devoir, mais à choisir librement les moyens de l'accomplir.

« L'instruction primaire est obligatoire pour les enfants des deux sexes de six ans révolus à treize ans révolus ; elle peut être donnée, soit dans les établissements d'instruction primaire ou secondaire, soit dans les écoles publiques ou libres, soit dans les familles, par le père de famille lui-même ou par toute personne qu'il aura choisie » (art. 4).

La « scolarité obligatoire » cesse avant l'âge de treize ans pour les enfants qui, après avoir subi avec succès un examen public auquel ils peuvent se présenter dès l'âge de onze ans, ont obtenu un *certificat d'études primaires* » (art. 6).

1991. — II. Commissions scolaires. — Afin d'empêcher que la loi sur l'obligation de l'enseignement primaire ne devînt lettre morte, la loi du 28 mars 1882 a créé un nouveau conseil qui porte le nom de commission municipale scolaire.

1992. — *Organisation.* — La commission scolaire est composée du maire ou d'un adjoint délégué par lui, président ; d'un des délégués du canton et, dans les communes comprenant plusieurs cantons, d'autant de délégués qu'il y a de cantons, désignés par l'inspecteur d'académie ; de membres désignés par le conseil municipal en nombre égal, au plus, au tiers des membres de ce conseil. L'inspecteur primaire fait partie de droit de toutes les commissions scolaires instituées dans son ressort (L. 1886, art. 54 et 56).

A *Paris* et à *Lyon*, il y a une commission pour chaque arrondissement municipal. Elle est présidée par le maire ou par un adjoint désigné par lui. Elle est composée d'un des délégués cantonaux désigné par l'inspecteur d'académie, de membres désignés par le conseil municipal, au nombre de trois à sept par arrondissement. (art. 55).

Les inéligibilités et les incompatibilités établies par les articles 32, 33 et 34 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale (*suprà*, nos 915 et s.) sont applicables aux membres des commissions scolaires et des délégations cantonales (art. 57).

1993. — *Fonctionnement.* — La commission se réunit au moins une fois tous les mois, sur la convocation de son président ou, à son défaut, de l'inspecteur primaire. Ses délibérations ne sont valables que si la majorité des membres est présente. Tout membre qui, sans motif reconnu légitime par la commission scolaire, a manqué à trois séances consécutives peut, après avoir été admis à fournir ses explications devant le conseil départemental, être déclaré démissionnaire par ce conseil. Dans le cas où, après deux convocations, la commission scolaire ne se trouverait pas en majorité, elle pourrait néanmoins délibérer valablement sur les affaires pour lesquelles elle a été spécialement convoquée, si le maire, l'inspecteur primaire et le délégué cantonal sont présents. Une expédition des délibérations de la commission doit être adressée dans le délai de trois jours, par son président à l'inspecteur primaire (art. 58).

Les séances des commissions ne sont pas publiques (art. 60).

1994. — *Attributions.* — Les commissions sont chargées de « surveiller et d'encourager la fréquentation des écoles » (L. 1882, art. 5). Leurs attributions sont *administratives*, *contentieuses et disciplinaires*. Nous les retrouverons en détail ; mais il importe de noter dès à présent que les commissions n'ont aucun droit d'inspection et de contrôle sur les écoles et qu'elles « ne peuvent, dans aucun cas, s'immiscer dans l'appréciation des matières et des méthodes d'enseignement » (art. 58). Elles ne sauraient notamment invoquer l'usage de certains livres dans les écoles pour excuser les infractions au devoir scolaire. (C. d'Ét., 16 mars 1883).

1995. — III. Mesures prescrites en vue de l'obligation. — Parmi ces mesures, les unes sont imposées au maire et à la commission scolaire, d'autres aux parents, d'autres enfin aux directeurs d'écoles.

1996. — *Liste des élèves en âge scolaire et avis aux parents.* — Chaque année, le maire dresse, d'accord avec la commission scolaire, la liste de tous les enfants âgés de six à treize ans, et avise les personnes qui ont charge de ces enfants de l'époque de la rentrée des classes (art. 8, § 1er)

L'avis à donner par le maire doit-il être individuel ou l'apposition d'affiches peut-elle être considérée comme suffisante. On a prétendu que la loi n'exigant pas d'avis individuel, il n'est pas possible d'ajouter à ses prescriptions et que, d'ailleurs, la solution contraire rendrait l'exécution de la loi à peu près impossible dans les communes où, comme à Paris, Lyon, Marseille, etc., le nombre des enfants en âge scolaire est fort élevé. Néanmoins la Cour de cassation a décidé qu'un avis individuel est nécessaire pour constituer la mise en demeure du père de famille et le rendre passible des pénalités prononcées par la loi (Cass., 4 août 1883).

1997. — *Droit d'option des parents.* — Le père, le tuteur, la personne qui a la garde de l'enfant, le patron chez qui l'enfant est placé, doit, quinze jours au moins avant l'époque de la rentrée des classes, faire savoir au maire de la commune s'il entend faire donner à l'enfant l'instruction dans la famille ou dans une école publique ou privée (art. 7). La déclaration doit contenir, à peine de nullité, l'indication du mode d'instruction que les parents veulent donner à leurs enfants (Cass., 21 déc. 1883). Il ne suffirait pas qu'il fût de notoriété publique que le père fait donner l'instruction à son enfant dans la famille (Cass., 22 déc. 1883).

1998. — *Inscription d'office.* — En cas de non-déclaration, quinze jours avant l'époque de la rentrée, de la part des parents et autres personnes responsables, le maire inscrit d'office l'enfant à l'une des écoles publiques et en avertit la personne responsable (art. 3, § 2).

L'avis à donner au père de famille de l'inscription d'office de son enfant sur les registres de l'école ou l'une des écoles publiques de la commune est une formalité essentielle. A défaut de cet avis, l'inscription d'office est irrégulière et ne peut faire courir le délai de fréquentation scolaire ni, en conséquence, servir de base à l'application des pénalités édictées pour réprimer les manquements à ce devoir (Cass., 28 déc. 1883).

Du reste, même après l'inscription d'office, le père de famille peut toujours, par une déclaration au maire de la commune de son domicile, exprimer son intention de faire instruire son enfant dans un autre établissement. Mais, tant que cette déclaration de changement n'est pas faite, l'enfant appartient de droit à l'école communale et le père de famille peut encourir les pénalités édictées par la loi (Cass., 14 déc. 1883).

1999. — *Listes par école; changements; absences.* — Huit jours avant la rentrée des classes, le maire remet aux directeurs d'écoles *publiques* ou *privées* la liste des enfants qui doivent suivre leurs écoles. Un double de ces listes est adressé par lui à l'inspecteur primaire (art. 8, § 3).

Lorsqu'un enfant quitte l'école, les parents ou les personnes responsables doivent en donner immédiatement avis au maire et indiquer de quelle façon l'enfant recevra l'éducation à l'avenir (art. 9).

Lorsqu'un enfant manque momentanément à l'école, les parents doivent faire connaître au directeur ou à la directrice les motifs de son absence. Les directeurs et les directrices doivent tenir un registre d'appel qui constate l'absence des élèves inscrits. A la fin de chaque mois, ils adressent au maire et à l'inspecteur primaire un extrait de ce registre, avec l'indication du nombre des absences et des motifs invoqués. Les motifs d'absence

sont soumis à la commission scolaire. Les seuls motifs réputés légitimes sont la maladie de l'enfant, le décès d'un membre de la famille, les empêchements résultant de la difficulté accidentelle des communications. (art. 10).

2000. — *Pénalités applicables par la commission.* — Lorsqu'un enfant s'est absenté de l'école, quatre fois dans le mois, pendant au moins une demi-journée, sans justification admise par la commission scolaire, le père ou tuteur est invité, trois jours au moins à l'avance, à comparaître à la mairie devant la commission, qui lui rappelle le texte de la loi et lui explique son devoir. En cas de non-comparution, sans justification admise, son nom est inscrit à la porte de la mairie, avec indication de l'infraction pendant quinze jours ou un mois. La même peine est appliquée en cas de récidive dans les douze mois qui suivent la première infraction (art. 12 et 13).

Les décisions des commissions scolaires sont susceptibles d'appel dans les dix jours, devant le conseil départemental (art. 59). Elles peuvent aussi être déférées au Conseil d'État pour excès de pouvoir (C. d'Ét., 16 mars 1883).

2001. — *Pénalités applicables par le tribunal de police.* — Les pénalités mises à la disposition de la commission scolaire ne sont, à proprement parler, que des mises en demeure; mais, pour assurer l'exécution de la loi, le législateur a dû édicter une répression plus sévère : « En cas d'une nouvelle récidive, la commission scolaire ou, à son défaut, l'inspecteur primaire devra adresser une plainte au juge de paix. L'infraction sera considérée comme une contravention et pourra entraîner condamnation aux peines de police, conformément aux articles 479 et 480 et suivants du Code pénal. L'article 463 du même Code est applicable (art. 14).

Si, après un jugement du tribunal de police, de nouvelles infractions sont immédiatement commises, le contrevenant peut être déféré *de plano* au même tribunal ; la loi n'exige pas que la commission scolaire soit préalablement saisie de ces nouvelles infractions (Cass., 21 déc. 1883).

Les décisions du juge de paix peuvent être l'objet des recours de droit commun en matière de simple police.

2002. — *Dispenses de fréquentation scolaire.* — La commission scolaire peut accorder aux enfants demeurant chez leurs parents ou leur tuteur des dispenses de fréquentation scolaire ne pouvant dépasser trois mois par année en dehors des vacances. Ces dispositions doivent, si elles excèdent quinze jours, être soumises à l'approbation de l'inspecteur primaire. La commission peut aussi, avec l'approbation du conseil départemental, dispenser les enfants employés dans l'industrie et arrivés à l'âge de l'apprentissage, d'une des deux classes de la journée; la même faculté sera accordée à tous les enfants employés, hors de leur famille, dans l'agriculture (art. 15).

2003. — *Examen des enfants instruits dans la famille.* — L'instruction donnée dans la famille ne peut être l'objet d'un contrôle direct ; aucun inspecteur n'a le droit de pénétrer dans le domicile paternel pour exercer

un droit de surveillance quelconque. La loi y a pourvu d'une autre manière :

Les enfants qui reçoivent l'instruction dans la famille doivent, chaque année, à partir de la fin de la deuxième année d'instruction obligatoire, subir un examen qui portera sur les matières de l'enseignement correspondant à leur âge dans les écoles publiques. Si l'examen de l'enfant est jugé insuffisant et qu'aucune excuse ne soit admise par le jury, les parents sont mis en demeure d'envoyer leur enfant dans une école publique ou privée dans la huitaine de la notification et de faire savoir au maire quelle école ils ont choisie. En cas de non déclaration, l'inscription aura lieu d'office (art. 16).

2004. — *Caisses des écoles.* — La loi du 10 avril 1867 (art. 15) avait autorisé la création de *Caisses des écoles* destinées à faciliter et à encourager la fréquentation de l'école par des récompenses aux élèves assidus et par des secours aux élèves indigents. Ces caisses, rendues obligatoires dans toutes les communes par la loi du 28 mars 1882 (art. 17), sont investies du droit de recevoir des dons et legs. Elles forment un organisme substitué à l'administration dans l'exécution d'un service public, et, par suite, constituent des établissements publics (Av. C. d'Ét., 17 mai 1900).

## § 2. — Établissements d'enseignement primaire

2005. — I. Catégories diverses de ces établissements. — « L'enseignement primaire est donné : 1° dans les écoles maternelles et les classes enfantines ; 2° dans les écoles primaires élémentaires ; 3° dans les écoles primaires supérieures et dans les classes d'enseignement primaire supérieur annexées aux écoles élémentaires et dites « cours complémentaires » ; 4° dans les écoles manuelles d'apprentissage, telles que les définit la loi du 11 décembre 1880 » (L. 1886, art. 1er).

« Les établissements d'enseignement primaire de tout ordre peuvent être *publics*, c'est-à-dire fondés et entretenus par l'État, les départements ou les communes, ou *privés*, c'est-à-dire fondés et entretenus par des particuliers ou des associations » (art. 2).

La loi ne reconnaît pas l'existence d'une troisième espèce d'écoles qui seraient formées avec le concours des communes et celui des particuliers ou des associations. Par suite, la jurisprudence considère comme illégales les subventions qui seraient accordées par les communes à des écoles primaires privées. Le Conseil d'État a émis à ce sujet un avis de principe, qui a été suivi de plusieurs décisions contentieuses (Av. C. d'Ét., 19 juill. 1889, C. d'Ét., 13 fév. 1891). La Cour de cassation, de son côté, décide que les communes ne peuvent avoir que des écoles publiques régies par la loi du 30 octobre 1886 (Cass., 30 fév. 1895). Mais l'allocation de secours soit en nature, soit en argent, aux enfants pauvres d'une école privée n'aurait pas le caractère d'une subvention à cette école (C. d'Ét., 6 août 1897).

2006. — *Écoles maternelles et classes enfantines.* — Les écoles maternelles sont des établissements de première éducation où les enfants des deux sexes reçoivent en commun les soins que réclame leur développement

physique, moral et intellectuel. Les enfants peuvent y être admis dès l'âge de deux ans révolus et y rester jusqu'à l'âge de six ans. Les classes enfantines forment le degré intermédiaire entre l'école maternelle et l'école primaire. Elles ne peuvent exister que comme annexes d'une école primaire élémentaire ou d'une école maternelle. Les enfants des deux sexes y reçoivent, avec l'éducation maternelle, un commencement d'instruction élémentaire (D. 18 janv. 1887, art. 1 et 2).

Dans ces deux catégories d'écoles, l'enseignement est donné par des institutrices (L. 1886, art. 6).

2007. — *Écoles primaires élémentaires.* — Ouverts aux enfants de six ans révolus à treize ans révolus, les écoles primaires élémentaires se divisent en écoles de garçons et écoles de filles.

L'enseignement est donné par des instituteurs dans les écoles de garçons, par des institutrices dans les écoles de filles et dans les écoles mixtes. Dans les écoles de garçons, des femmes peuvent être admises à enseigner à titre d'adjointes, sous la condition d'être épouse, sœur ou parente en ligne directe du directeur de l'école. Le conseil départemental peut autoriser certaines dérogations à ces règles (art. 6).

2008. — *Écoles primaires supérieures.* — Ces écoles ont pour but de permettre d'arriver à un certain développement intellectuel sans recourir à l'enseignement secondaire. Elles n'ont pas été organisées par le législateur ; elles sont dues surtout à l'initiative des villes. Les établissements d'enseignement primaire supérieur sont dits *cours complémentaires*, s'ils sont annexés à une école primaire élémentaire et placés sous la même direction. Ils prennent le nom d'*écoles primaires supérieures* s'ils sont installés dans un local distinct et sous une direction différente. La durée des études dans les cours complémentaires est de deux ans au maximum. L'école primaire supérieure comprend au moins deux années d'études ; elle est de plein exercice si elle en comprend trois au plus (D. 18 janv. 1887, art. 30).

2009. — *Écoles manuelles d'apprentissage.* — Classées par la loi du 11 décembre 1880 au nombre des établissements publics d'enseignement primaire, ces écoles ont pour but de développer chez les jeunes gens qui se destinent aux professions manuelles la dextérité et les connaissances techniques nécessaires. Elles ne peuvent recevoir que des enfants pourvus du certificat d'études primaires ou âgés d'au moins treize ans. Celles de la ville de Paris ont été rattachées au ministère du commerce par la loi du 27 décembre 1900.

2010. — II. Inspection des établissements scolaires. — L'inspection des établissements d'instruction publique ou privée est exercée : 1° par les inspecteurs généraux de l'instruction publique ; 2° par les recteurs et les inspecteurs d'académie ; 3° par les inspecteurs de l'enseignement primaire ; 4° par les membres du conseil départemental désignés à cet effet ; 5° par le maire et les délégués cantonaux ; 6° dans les écoles maternelles, concurremment avec les autorités précitées, par les inspectrices générales et les inspectrices départementales des écoles maternelles ; 7° au point de vue médical, par les médecins-inspecteurs communaux ou départementaux

(art. 9). Les autorités désignées sous les nos 3 et 4 ne peuvent exercer leur inspection que sur l'état des locaux et du matériel, sur l'hygiène et sur la tenue des élèves (D. 18 janv. 1887, art. 140).

L'inspection des écoles publiques s'exerce conformément aux règlements délibérés par le conseil supérieur. Celle des écoles privées porte sur la moralité, l'hygiène, la salubrité et sur l'exécution des obligations imposées à ces écoles par la loi du 28 mars 1882. Elle ne peut porter sur l'enseignement que pour vérifier s'il n'est pas contraire à la morale, à la constitution et aux lois (L. 1886, art. 9).

Les *délégués cantonaux* sont désignés par le conseil départemental qui détermine les écoles particulièrement soumises à la surveillance de chacun d'eux. Ils sont nommés pour trois ans, rééligibles et toujours révocables. Ils peuvent, lorsqu'ils ne sont pas membres du conseil départemental, assister à ses séances avec voix consultative pour les affaires intéressant les écoles de leur circonscription (art. 52).

## § 3. — Enseignement public

2011. — I. Création des écoles publiques. — « Toute commune doit être pourvue au moins d'une école primaire publique. Toutefois, le conseil départemental peut, sous réserve de l'approbation du ministre, autoriser une commune à se réunir à une ou plusieurs communes voisines pour l'établissement et l'entretien d'une école. Un ou plusieurs hameaux dépendant d'une commune peuvent être rattachés à l'école d'une commune voisine. Cette mesure est prise par délibérations des conseils municipaux des communes intéressées. En cas de divergence, elle peut être prescrite par décision du conseil départemental. Lorsque la commune ou la réunion des communes compte 500 habitants et au-dessus, elle doit avoir au moins une école spéciale pour les filles, à moins d'être autorisée par le conseil départemental à remplacer cette école spéciale par une école mixte » (L. 1886, art. 11).

2012. — *Écoles de hameau.* — Toute commune est, en outre, tenue de pourvoir à l'établissement de maisons d'école dans les hameaux ou centres de population éloignés du chef-lieu ou distants les uns des autres de 3 kilomètres et réunissant un effectif de 20 enfants d'âge scolaire (L. 20 mars 1883, art. 8). La circonscription des écoles de hameau peut s'étendre sur plusieurs communes. Les communes intéressées contribuent aux frais de construction et d'entretien des écoles dans les proportions déterminées par les conseils municipaux, et, en cas de désaccord, par le préfet, après avis du conseil départemental (L, 1886, art. 12).

2013. — *Fixation du nombre d'écoles.* — *Dépenses.* — Le conseil départemental de l'instruction publique, après avoir pris l'avis des conseils municipaux, détermine, sous réserve de l'opprobation du ministre, le nombre, la nature et le siège des écoles primaires publiques de tout degré qu'il y a lieu d'établir ou de maintenir dans chaque commune, ainsi que le nombre de maîtres qui y sont attachés (art. 13).

L'établissement des écoles primaires élémentaires publiques créées par application des dispositions qui précèdent est une dépense obligatoire pour les communes. A défaut d'un vote du conseil municipal ou sur son refus, le préfet, après avis du conseil général, et, si cet avis n'est pas favorable, en vertu d'un décret rendu en Conseil d'État, pourvoit d'office, par un arrêté, au paiement des frais de construction et d'appropriation de maisons d'écoles louées ou acquises (L. 20 mars 1883, art. 9 et 10).

En vertu de la loi du 1er juin 1878 et d'autres lois postérieures l'État intervenait dans la construction et l'amélioration des écoles au moyen de *subventions* et d'*avances* aux communes. Une caisse dite *Caisse des lycées, collèges et écoles primaires* avait été créée à cet effet. Cette caisse a été supprimée par la loi du 20 juin 1885, aux termes de laquelle les communes pouvaient être autorisées à contracter directement des emprunts et l'État prenait l'engagement de rembourser, à titre de subvention, partie des annuités. La loi du 25 juillet 1893 (art. 65) a décidé que les subventions seraient à l'avenir fournies en capital.

2014. — II. Personnel enseignant. — « Dans les écoles publiques de tout ordre, l'enseignement est exclusivement confié à un personnel *laïque* » (L. 1886, art. 17).

Aucune nomination nouvelle soit d'instituteurs, soit d'institutrices congréganistes, ne peut être faite dans les départements où il existe une école normale, soit d'instituteurs, soit d'institutrices. Pour les écoles de garçons la substitution du personnel laïque au personnel congréganiste devait être complète dans le laps de 5 ans à compter du 30 octobre 1886 (art. 18).

2015. — *Laïcisation d'écoles*. — La substitution du personnel laïque au personnel congréganiste est prononcée par l'arrêté du préfet qui nomme un instituteur laïque aux lieu et place de l'instituteur congréganiste. Lorsque les locaux occupés par l'instituteur congréganiste sont déjà affectés à l'école communale l'autorité judiciaire ne pourrait pas être appelée à intervenir par voie de référé pour empêcher l'installation de l'instituteur laïque dans ces locaux lors même que la propriété en serait revendiquée par une fabrique. La mesure réclamée aurait pour effet d'entraver un service public et d'empêcher l'exécution d'arrêtés préfectoraux régulièrement émis; mais l'autorité judiciaire reste compétente pour connaître, par voie d'action au principal, de la question de propriété des locaux (Confl., 26 mars 1898).

2016. — *Effets de la laïcisation au point de vue des libéralités*. — En ce qui concerne les libéralités faites aux communes depuis la promulgation de la loi de 1886, à la charge d'établir des écoles congréganistes, la jurisprudence, dans le silence de la loi, décide que la libéralité est nulle lorsque la condition d'entretenir une école congréganiste en a été la cause impulsive et déterminante (Cass., 29 janv. 1896).

A l'égard des libéralités faites antérieurement à la loi, les donateurs ou leurs héritiers peuvent en demander la révocation pour inexécution des charges, mais l'action est soumise à une prescription de courte durée : « Toute action à raison des donations et legs faits aux communes antérieurement à la loi, à charge d'établir des écoles ou des salles d'asile dirigées

par des congréganistes ou ayant un caractère confessionnel, sera déclarée non recevable, si elle n'est pas intentée dans les deux ans qui suivront le jour où l'arrêté de laïcisation ou de suppression de l'école aura été inséré au *Journal officiel* » (art. 19).

2017. — *Nominations.* — « Les instituteurs et institutrices sont divisés en stagiaires et titulaires.

Les instituteurs et institutrices stagiaires enseignent en vertu d'une délégation de l'inspecteur d'académie. Cette délégation peut être retirée par l'inspecteur d'académie, sur l'avis motivé de l'inspecteur primaire » (art. 26).

Nul ne peut être nommé instituteur titulaire, s'il n'a fait un stage de deux ans au moins dans une école publique ou privée, s'il n'est pourvu du certificat d'aptitude pédagogique et s'il n'a été porté sur la liste d'admissibilité aux fonctions d'instituteur dressée par le conseil départemental. Le temps passé à l'école normale compte, pour l'accomplissement du stage, aux élèves maîtres à partir de 18 ans, aux élèves maîtresses à partir de 17 ans (art. 23).

La nomination des instituteurs titulaires est faite par le préfet, sous l'autorité du ministre, et sur la proposition de l'inspecteur d'académie. Les directeurs, directrices et professeurs d'écoles primaires supérieures sont nommés par le ministre; ils doivent être munis du certificat d'aptitude au professorat des écoles normales. Les instituteurs adjoints munis du brevet supérieur et les maîtres auxiliaires sont nommés ou délégués par le préfet, sur la proposition de l'inspecteur d'académie (art. 27-28).

2018. — *Peines disciplinaires.* — Les peines disciplinaires applicables au personnel de l'enseignement primaire sont: 1° la réprimande; 2° la censure; 3° la révocation; 4° l'interdiction pour un temps dont la durée ne peut excéder cinq années; 5° l'interdiction absolue (art. 30).

La réprimande est prononcée par l'inspecteur d'académie. La censure est prononcée par l'inspecteur d'académie, après avis motivé du conseil départemental. Elle peut être prononcée avec inscription au *Bulletin des actes administratifs*. La révocation est prononcée par le préfet, sur la proposition de l'inspecteur d'académie, après avis motivé du conseil départemental. Dans le cas de révocation, le fonctionnaire inculpé a le droit de comparaître devant le conseil et d'obtenir préalablement communication des pièces du dossier. Le fonctionnaire révoqué peut, dans le délai de 20 jours à partir de la signification de l'arrêté préfectoral, interjeter appel devant le ministre. Le pourvoi n'est pas suspensif.

L'interdiction à temps et l'interdiction absolue sont prononcées par jugement du conseil départemental. L'inculpé est cité à comparaître en personne. Il peut se faire assister par un défenseur et prendre communication du dossier. La décision du conseil départemental doit être motivée. Le fonctionnaire interdit a le droit, dans le délai de 20 jours à partir de la signification du jugement, d'interjeter appel devant le conseil supérieur. Cet appel n'est pas suspensif (art. 32).

Dans les cas graves et urgents, l'inspecteur d'académie a le droit de prononcer la suspension provisoire d'un instituteur pendant la durée de l'enquête disciplinaire, à la condition de saisir de l'affaire le conseil départe-

mental dès sa prochaine session. Cette suspension n'entraîne pas la privation du traitement (art. 33).

2019. — *Récompenses.* — Les fonctionnaires de l'enseignement primaire public peuvent recevoir des récompenses consistant en mentions honorables, médailles de bronze et médailles d'argent. Les instituteurs mis à la retraite peuvent être nommés instituteurs honoraires (art. 34).

Les instituteurs ou institutrices des écoles primaires élémentaires qui ont obtenu la médaile d'argent reçoivent une allocation annuelle et viagère de 100 francs (L. 19 juill. 1889, art. 45).

2020. — III. Écoles normales primaires. — « Tout département doit être pourvu d'une école normale d'instituteurs et d'une école normale d'institutrices suffisantes pour assurer le recrutement de ses instituteurs communaux et de ses institutrices communales. Un décret du président de la République peut, sur l'avis conforme du conseil supérieur de l'instruction publique, autoriser deux départements à s'unir pour fonder et entretenir en commun soit l'une ou l'autre de leurs écoles normales, soit toutes les deux. Les départements procèderont dans ce cas conformément aux dispositions des articles 89 et 90 de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux » (L. 9 août 1879, art. 1er).

« L'installation première et l'entretien annuel des écoles normales primaires sont des dépenses obligatoires pour les départements » (art. 2).

L'article 47 de la loi 19 juillet 1889 a investi les écoles normales primaires de la personnalité morale en déclarant que ces écoles constituent des établissements publics. Les conseils généraux donnent leur avis sur les budgets et les comptes de ces établissements. Il est institué auprès de chaque école normale un conseil d'administration nommé pour trois ans. Ce conseil est composé : de l'inspecteur d'académie, président ; de quatre membres désignés par le recteur et de deux conseillers généraux élus par leurs collègues,

2021. — IV. Gratuité de l'enseignement primaire. — La loi de 1833 avait mis l'instruction primaire d'abord à la charge de la famille, et, à défaut de ressources de celle-ci, à la charge de la commune et de l'État ; cette règle fut maintenue par la loi de 1850. La loi du 10 avril 1867 autorisa les communes à établir elles-mêmes la gratuité absolue moyennant une imposition extraordinaire de 4 centimes additionnels au principal des quatre contributions directes, et, à cette condition, les admit à participer aux subventions de l'État. Les listes de gratuité prirent dès lors un tel développement que le nombre des élèves gratuits dépassa bientôt celui des élèves payants. Il ne restait qu'un pas à faire pour arriver à la gratuité générale et absolue. Ce progrès a été accompli par loi du 16 juin 1881 dont l'article 1er porte qu'il ne sera plus perçu de rétribution scolaire dans les écoles primaires publiques et que le prix de la pension dans les écoles normales est supprimé.

2022. — V. Dépenses de l'enseignement primaire. — Les dépenses *ordinaires* de l'enseignement primaire *public* sont à la charge de l'État, des départements et des communes, selon les règles ci-après :

2023. — *Dépenses à la charge de l'Etat.* — Ces dépenses sont : 1° les traitements du personnel des écoles élémentaires et des écoles maternelles ; 2° les traitements du personnel des écoles primaires supérieures et des écoles manuelles d'apprentissage ; 3° les suppléments de traitement des titulaires chargés de la direction des écoles comprenant plus de deux classes et des maîtres chargés des cours complémentaires d'enseignement supérieur ; 4° les traitements du personnel des écoles normales ; 5° les traitements du personnel de l'administration et de l'inspection ; 6° les frais de tournées et de déplacement des fonctionnaires de l'inspection ; 7° les frais d'entretien des élèves dans les écoles normales et en général les dépenses de ces écoles non mises à la charge des départements ; 8° l'allocation afférente à la médaille d'argent décernée aux instituteurs et institutrices (L. 19 juill. 1889, art. 2).

2024. — *Dépenses à la charge des départements.* — Ce sont : 1° l'indemnité attribuée aux inspecteurs primaires ; 2° l'entretien et, s'il y a lieu, la location des bâtiments des écoles normales ; 3° l'entretien et le renouvellement du mobilier de ces écoles et du matériel d'enseignement ; 4° le loyer et l'entretien du local et du mobilier destinés au service départemental de l'instruction publique ; 5° les frais de bureau de l'inspecteur d'académie ; 6° les imprimés à l'usage des délégations cantonales et de l'administration académique ; 7° les allocations aux chefs d'atelier, contre-maîtres et ouvriers chargés par les départements de l'enseignement agricole, commercial ou industriel dans les écoles primaires de tout ordre et dans les écoles manuelles d'apprentissage (art. 3).

2025. — *Dépenses à la charge des communes.* — 1° L'indemnité de résidence aux maîtres des écoles primaires élémentaires et des écoles primaires supérieures ; 2° l'entretien et, s'il y a lieu, la location des bâtiments des écoles primaires ; le logement des maîtres ou les indemnités représentatives : 3° les frais de chauffage et d'éclairage des classes dans les écoles primaires ; 4° la rémunération des gens de service dans les écoles maternelles publiques et, si le conseil municipal décide qu'il y a lieu, dans les autres écoles primaires publiques ; 5° l'acquisition, l'entretien et le renouvellement du mobilier scolaire et du matériel d'enseignement ; 6° les registres et imprimés à l'usage des écoles ; 7° les allocations aux chefs d'atelier, contre-maîtres et ouvriers chargés par les communes de l'enseignement agricole, commercial ou industriel, dans les écoles primaires de tout ordre et dans les écoles manuelles d'apprentissage (art. 4).

2026. — *Voies et moyens.* — Il est pourvu aux dépenses incombant à l'État au moyen des crédits annuels inscrits au budget du ministère de l'instruction publique. A cet effet, il est perçu 8 centimes 12/100 additionnels généraux portant sur les contributions directes et dont le montant est inscrit au budget de l'État. Il est pourvu aux dépenses incombant aux départements et aux communes au moyen de crédits ouverts annuellement à leurs budgets à titre de dépenses obligatoires (art. 26 et 27).

## § 4. — Enseignement privé

**2027.** — I. Règles générales. — La loi laisse la plus grande latitude aux directeurs et directrices d'écoles primaires privées en ce qui concerne le choix des méthodes, des programmes et des livres, réserve faite pour les livres qui auront été interdits par le conseil supérieur de l'instruction publique ; mais elle les soumet aux mêmes conditions de capacité (1) que les instituteurs ou institutrices de l'enseignement primaire public (L. 1886, art. 35 ; L. 16 juin 1881). De plus, aucune école privée ne peut prendre le titre d'école primaire supérieure, si le directeur ou la directrice n'est muni des brevets exigés pour les directeurs ou les directrices des écoles primaires supérieures publiques (L. 1886, art. 36, § 1er).

**2028.** — II. Ouverture d'écoles privées. — « Tout instituteur que veut ouvrir une école privée doit préalablement déclarer son intention au maire de la commune où il veut s'établir, et lui désigner le local. Le maire remet immédiatement au postulant un récépissé de sa déclaration et fait afficher celle-ci à la porte de la mairie pendant un mois. Si le maire juge que le local n'est pas convenable, pour raisons tirées de l'intérêt des bonnes mœurs ou de l'hygiène, il forme, dans les huit jours, opposition à l'ouverture de l'école et en informe le postulant. Les mêmes déclarations doivent être faites en cas de changement du local de l'école, ou en cas d'admission d'élèves internes » (art. 37).

« Le postulant adresse les mêmes déclarations au préfet, à l'inspecteur d'académie et au procureur de la République ; il y joint, en outre, pour l'inspecteur d'académie, son acte de naissance, ses diplômes, l'extrait de son casier judiciaire, l'indication des lieux où il a résidé et des professions qu'il a exercées pendant les dix années précédentes, le plan des locaux affectés à l'établissement et, s'il appartient à une association, une copie des statuts de cette association. L'inspecteur d'académie, soit d'office, soit sur la plainte du procureur de la République, peut former opposition à l'ouverture d'une école privée, dans l'intérêt des bonnes mœurs ou de l'hygiène. Lorsqu'il s'agit d'un instituteur public révoqué et voulant s'établir comme instituteur privé dans la commune où il exerçait, l'opposition peut être faite dans l'intérêt de l'ordre public. A défaut d'opposition, l'école est ouverte à l'expiration du mois sans autre formalité (art. 38).

« Les oppositions à l'ouverture d'une école privée sont jugées contradictoirement par le conseil départemental dans le délai d'un mois. Appel peut être interjeté de la décision du conseil départemental, dans les dix jours à partir de la notification de cette décision. L'appel est reçu par l'inspecteur d'académie : il est soumis au conseil supérieur de l'instruction publique dans sa plus prochaine session, et jugé contradictoirement dans le plus court délai possible. L'instituteur appelant peut se faire assister ou

(1) La loi du 15 mars 1850 (art. 49) autorisait les institutrices appartenant à des congrégations religieuses reconnues à présenter aux lieu et place du brevet de capacité une *lettre d'obédience* délivrée par l'évêque. Cette faculté a été supprimée par la loi du 16 juin 1881.

représenter par un conseil devant le conseil départemental et devant le conseil supérieur. En aucun cas, l'ouverture ne peut avoir lieu avant la décision d'appel » (art. 39).

Le fait d'avoir ouvert ou dirigé une école en contravention des dispositions ci-dessus peut donner lieu à des poursuites devant le tribunal de police correctionnelle (art. 40).

2029. — III. Peines disciplinaires. — « Tout instituteur privé peut, sur la plainte de l'inspecteur d'académie, être traduit pour cause de faute grave dans l'exercice de ses fonctions, d'inconduite ou d'immoralité, devant le conseil départemental, et être censuré ou interdit de l'exercice de sa profession, soit dans la commune où il exerce, soit dans le département, selon la gravité de la faute commise. Il peut être même frappé d'interdiction à temps ou d'interdiction absolue par le conseil départemental, dans la même forme et suivant la même procédure que l'instituteur public. L'instituteur frappé d'interdiction peut faire appel devant le conseil supérieur, dans la même forme et selon la même procédure que l'instituteur public. Cet appel n'est pas suspensif (art. 41).

## SECTION III. — **L'enseignement secondaire.**

2030. — Définition. — On peut caractériser l'enseignement secondaire par son but : c'est un ensemble d'études à la suite desquelles il est délivré, après examen, un diplôme de baccalauréat, soit ès lettres, soit ès sciences, soit de l'enseignement secondaire moderne.

Cet ordre d'enseignement, à la différence de l'enseignement primaire, ne doit être ni obligatoire, ni gratuit, car si la société est tenue d'assurer à tous le premier fonds de culture sans lequel l'homme est aujourd'hui presque en dehors de l'humanité, l'individu, pas plus que la société, n'a intérêt à l'égalisation absolue des connaissances. Tout ce qu'il est possible de faire, c'est de faciliter, au moyen de bourses dans les établissements universitaires, l'essor des aptitudes propres à apporter un concours utile à l'activité sociale. Les établissements d'instruction secondaires sont *publics* ou *libres*. Les établissements publics sont les lycées nationaux et les collèges communaux.

### § 1er. — Établissements publics

2031. — I. Lycées nationaux. — Les lycées sont placés sous la direction immédiate et exclusive de l'État ; ils sont fondés et entretenus par l'État avec le concours des départements et des villes (L. 15 mars 1850, art. 72).

2032. — *Création des lycées.* — Ces établissements sont établis en vertu d'un décret, après avis de la section permanente du conseil supérieur. En principe, la construction des lycées est faite au compte des villes où ils sont situés ; mais l'État intervient dans les dépenses au moyen de subventions importantes.

Toute ville qui veut créer un lycée ou ériger son collège communal en lycée doit, outre les dépenses de construction ou d'appropriation, fournir le mobilier et les collections nécessaires à l'enseignement, assurer l'entretien et la réparation des bâtiments. Les villes qui veulent établir un pensionnat près du lycée doivent fournir le local et le mobilier nécessaires, et fonder pour dix ans, avec ou sans le concours du département, un nombre de bourses fixé de gré à gré avec le ministre.

2033. — *Administration.* — Les lycées et collèges sont investis de la personnalité morale en vertu de la loi du 11 floréal an X. A la tête de chaque lycée, se trouve un *proviseur* qui exerce son autorité tant sur le personnel enseignant que sur le personnel administratif. Il est le représentant de la personnalité du lycée, dans tous les actes de la vie civile. Un *bureau d'administration* dont la composition est déterminée par le décret du 20 janvier 1886 contrôle la gestion matérielle du lycée, examine le projet de budget et le compte administratif du proviseur. Les budgets et comptes sont, après nouvel examen par le conseil académique, arrêtés par le ministre.

Un *censeur* surveille spécialement tout ce qui concerne l'enseignement et la discipline; il remplace le proviseur lorsque celui-ci est absent ou empêché.

Un *économe,* agent comptable, est chargé de faire, sous sa responsabilité, les recettes et les dépenses; il a la garde du matériel.

2034. — *Personnel enseignant.* — Ce personnel comprend des *professeurs titulaires* qui doivent être agrégés, des *chargés de cours* qui doivent être licenciés ès-lettres ou pourvus du certificat d'aptitude à l'enseignement des langues vivantes, des professeurs de classes élémentaires qui sont bacheliers ou pourvus d'un certificat d'aptitude spécial.

L'*École normale supérieure* est destinée à former des professeurs dans les lettres et dans les sciences pour les établissements de l'État.

2035. — II. Collèges communaux. — Les collèges communaux sont entretenus pour les communes ; ils peuvent être subventionnés par l'État. Des subventions importantes sont accordées sur les fonds du Trésor pour la construction et l'entretien des collèges.

2036. — *Création des collèges.* — Pour établir un collège communal, toute ville doit fournir un local approprié à cet usage et en assurer l'entretien ; placer et entretenir dans ce local le mobilier nécessaire à la tenue des cours et à celle du pensionnat, si l'établissement doit recevoir des élèves internes; garantir, pour cinq ans au moins, le traitement fixe du principal et des professeurs, en cas d'insuffisance des revenus propres du collège, de la rétribution des externes et des produits du pensionnat (L. 1850, art. 74).

« En cas de refus par une commune de créer un collège dont l'utilité sera reconnue, le ministre de l'instruction publique sera autorisé à passer traité avec le département et, à son défaut, avec une société ou même un particulier » (L. 13 juill. 1900, art. 5).

2037. — *Administration.* — Chaque collège communal est administré par un principal. Le mode d'administration n'est pas uniforme. Certains collèges sont en régie, c'est-à-dire au compte des villes qui profitent des bénéfices obtenus sur la gestion du pensionnat et perçoivent la rétribution

des externes. Les autres sont au compte des principaux qui les administrent à leurs risques et périls, moyennant une subvention communale fixe ou variable.

Un *bureau d'administration* contrôle la gestion matérielle du collège. Les budgets et comptes, arrêtés par le conseil municipal, sont examinés par le conseil académique et approuvés par le ministre.

2038. — III. Lycées et collèges d'enseignement secondaire moderne. — Créé par la loi du 21 juin 1865, l'enseignement secondaire spécial, qui a pris le nom d'enseignement secondaire moderne en vertu d'un décret du 4 juin 1891, a pour but de donner une sérieuse instruction aux élèves qui se destinent à l'industrie ou au commerce. Des collèges communaux peuvent être organisés pour cet enseignement, dans les villes qui en font la demande, après avis du conseil académique.

2039. — IV. Lycées et collèges de jeunes filles. — La loi du 21 décembre 1881 (art. 1er) a autorisé la fondation par l'État, avec le concours des départements et communes, d'établissements destinés à l'enseignement secondaire des jeunes filles. Ces établissements sont, ou des lycées de l'État ou des collèges communaux. Leur régime est l'externat. Des internats peuvent y être annexés sur la demande des conseils municipaux et après entente avec l'État. Ces internats sont au compte des villes. Les articles 73 et 74 de la loi du 15 mars 1850 sont applicables à la création de ces lycées et collèges. Chaque établissement est placé sous l'autorité d'une directrice. L'administration est soumise aux mêmes règles que celle des lycées et collèges des garçons. L'enseignement est donné par des professeurs, hommes ou femmes, munis de diplômes réguliers.

## § 2. — Établissements libres d'instruction secondaire

2040. — I. Ouverture de ces établissements. — Aux termes de la loi du 15 mars 1850 (art. 60 et suiv.) tout Français âgé de 25 ans au moins et n'ayant encouru aucune des incapacités prévues par la loi, qui veut former un établissement d'instruction secondaire, doit déclarer son intention à l'inspecteur d'académie du département où il veut s'établir, et déposer entre ses mains les pièces suivantes: 1° un certificat de stage, constatant qu'il a rempli, pendant cinq ans au moins, les fonctions de professeur ou de surveillant dans un établissement d'instruction secondaire public ou libre; 2° soit le diplôme de bachelier, soit un brevet de capacité spécial; 3° le plan du local et l'indication de l'objet de l'enseignement. L'inspecteur d'académie à qui le dépôt de ces pièces a été fait en donne avis au préfet du département et au procureur de la République de l'arrondissement dans lequel l'établissement doit être fondé.

Pendant le mois qui suit le dépôt des pièces, le préfet et le procureur de la République peuvent se pourvoir devant le conseil académique et s'opposer à l'ouverture de l'établissement, dans l'intérêt des mœurs et de la santé des élèves. Après ce délai, s'il n'est intervenu aucune opposition, l'établissement peut être immédiatement ouvert. En cas d'opposition, le conseil

académique prononce, la partie entendue ou dûment appelée, sauf appel devant le conseil supérieur de l'instruction publique.

2041. — II. Subventions. — Les établissements libres d'enseignement secondaire peuvent obtenir des communes, du département ou de l'État un local et une subvention (L. 1850, art. 69). La loi du 30 octobre 1886, exclusivement relative à l'enseignement primaire, n'a pu avoir pour effet d'abroger cette disposition (C. d'Ét., 17 avril 1891).

## SECTION IV. — L'enseignement supérieur.

### § 1er. — Établissements publics

2042. — I. Facultés et écoles supérieures. — L'enseignement supérieur est donné : 1° dans les facultés de droit, de médecine, des sciences, des lettres et de théologie protestante (1) ; 2° dans les écoles supérieures, de pharmacie et les écoles de plein exercice ou préparatoires de médecine ou de pharmacie. Les facultés et écoles supérieures sont seules chargées de la collation des grades universitaires.

La personnalité morale des facultés et écoles supérieures, maintenue par la loi du 7 août 1850 (art. 15) était un peu tombée en oubli. Afin de lui donner une vitalité nouvelle et de créer un courant de libéralités au profit des établissements d'enseignement supérieur, le décret du 25 août 1885 déclare que les revenus et produits des dons et legs faits en faveur de ces établissements seront employés dans l'intérêt exclusif de l'établissement auquel la libéralité a été faite.

La loi du 17 juillet 1889 a posé en principe que les facultés auront leurs budgets spéciaux. Un règlement d'administration publique du 10 août 1893 détermine le régime financier et la comptabilité des facultés.

2043. — II. Administration des facultés. — Cette administration est confiée à trois organes : 1° le conseil de la faculté ; 2° l'assemblée de la faculté ; 3° le doyen.

2044. — *Conseil de la faculté.* — Chaque faculté a un conseil composé des professeurs titulaires. Il *délibère* sur l'acceptation des dons et legs faits en faveur de la faculté ; sur l'emploi des revenus des dons ou legs et des subventions des départements, des communes et des particuliers ; sur le budget de la faculté, sur les comptes administratifs du doyen ; sur l'exercice des actions en justice et sur toutes les questions qui lui sont renvoyées par le ministre ou le conseil général. Il donne son *avis* sur les déclarations de vacance de chaires et présente une liste de candidats pour chaque chaire vacante, il statue par lui-même ou par une commission qu'il désigne sur les affaires de scolarité (D. 28 déc. 1885, art. 16).

(1) Les facultés de théologie catholique ont été supprimées par la loi du 21 mars 1885 qui a laissé subsister les facultés protestantes parce qu'elles constituent de véritables séminaires préparant le recrutement des pasteurs.

Le conseil se réunit sur la convocation du doyen. Celui-ci est tenu de le convoquer sur la demande du tiers des membres (art. 18).

2045. — *Assemblée de la faculté.* — Cette assemblée comprend les professeurs titulaires, les agrégés, chargés de cours et maîtres de conférences pourvus du grade de docteur. Elle délibère sur toutes les questions qui se rapportent à l'enseignement de la faculté et sur toutes les questions qui lui sont renvoyées par le ministre et par le conseil de l'Université (art. 19).

2046. — *Le doyen.* — Le doyen placé à la tête de chaque faculté est nommé pour trois ans par le ministre, parmi les professeurs titulaires, sur une double liste de deux candidats, présentées, l'une par l'assemblée de la faculté, l'autre par le conseil de l'Université.

Le ministre désigne un des deux délégués de la faculté au conseil de l'Université pour remplir les fonctions d'*assesseur*. Il assiste, s'il y a lieu, le doyen, sur sa demande, dans l'exercice de ses fonctions ; il le supplée en cas d'absence et le remplace en cas de décès, démission, etc.

Le doyen représente la faculté dans tous les actes de la vie civile ; il accepte les dons et legs, exerce les actions en justice, administre les biens propres de la faculté, signe les baux, les marchés, engage et ordonnance les dépenses, etc.

Il préside le conseil et l'assemblée de la faculté, ainsi que les commissions dont il fait partie ; il a voix prépondérante, en cas de partage.

Il est chargé de l'administration et de la police intérieure de la faculté ; il assure l'exécution des délibérations du conseil et de l'assemblée, exécute les décisions du conseil de l'Université ; et veille à l'observation des lois et règlements.

2047. — III. Les Universités. — Depuis longtemps on avait proposé d'établir en France sous le nom d'*Universités*, de puissants foyers d'étude et de science réunissant toutes les facultés ; mais, comme cette idée, rencontrait des résistances, il a fallu procéder peu à peu et par étapes successives.

Le premier pas fut fait dans cette voie par le décret du 25 juillet 1885, qui dispose que, dans le cas où des subventions sont applicables à des services communs à plusieurs facultés d'un même ressort académique, la répartition en est faite entre les budgets de chacune des facultés intéressées par un « conseil chargé des intérêts communs des divers établissements d'enseignement supérieur du ressort ». Telle est la base sur laquelle s'est appuyé le décret du 28 décembre 1885 pour organiser le « conseil général des facultés ». La loi de finances du 28 avril 1893 (art. 71) dispose que « le corps formé par la réunion de plusieurs facultés de l'État dans un même ressort académique est investi de la personnalité civile et qu'il sera représenté par le conseil général des facultés ». Les Universités étaient créées ; le nom seul manquait encore. Il a été donné par la loi du 10 juillet 1896 : « Les corps de facultés instituées par la loi du 28 avril 1893 prennent le nom d'*Universités*. Le conseil général des facultés prend le nom de *Conseil de l'Université*. »

2048. — IV. Le Conseil de l'Université. — L'organisation et les attri-

butions de ce conseil ont été déterminées, en dernier lieu, par le décret du 21 juillet 1897.

2049. — *Organisation.* — Le conseil de chaque université comprend : 1° le recteur de l'académie, président; 2° les doyens des facultés et le directeur de l'école supérieure de pharmacie; 3° deux délégués de chaque faculté ou école, élus pour trois ans, par l'assemblée de la faculté ou école parmi les professeurs titulaires; 4° le directeur ou un délégué élu de l'école de plein exercice ou de l'école préparatoire de médecine et de pharmacie du département où siège l'Université. Ces derniers membres n'ont séance que pour les affaires d'ordre scientifique, scolaire ou disciplinaire.

L'élection a lieu au scrutin secret dans les formes ordinaires. Toute contestation relative aux élections est portée devant le conseil qui statue définitivement.

Le conseil se réunit sur la convocation du président; celui-ci est tenu de le convoquer sur la demande du tiers des membres. Le conseil élit chaque année un vice-président et nomme un secrétaire.

Sous l'autorité du ministre, le recteur instruit les affaires relatives à l'Université et assure l'exécution des décisions du conseil. Il représente l'Université dans tous les actes de la vie civile; il a qualité pour faire tous actes conservatoires.

Sous l'autorité du recteur, les doyens assurent, en ce qui concerne les facultés, les décisions du conseil.

2050. — *Attributions administratives.* — Le conseil *statue*, sauf le droit d'annulation par le ministre, dans le délai d'un mois, pour excès de pouvoir ou violation de la loi ou d'un règlement : sur l'administration des biens de l'Université, sur l'exercice des actions en justice, sur l'organisation et la réglementation des cours, conférences et exercices pratiques communs à plusieurs facultés, sur l'organisation générale des cours, etc. proposés pour chaque année scolaire; sur l'institution d'œuvres dans l'intérêt des étudiants; sur la répartition des dispenses de droits; sur la répartition des jours de vacances.

Il *délibère*, sauf approbation du ministre, sur les acquisitions, aliénations, échanges, baux de plus de 18 ans, emprunts, acceptations de dons et legs, offres de subvention, création d'enseignements rétribués sur les fonds de l'Université, etc.

Il donne son *avis :* sur les budgets et comptes de l'Université, et des facultés, sur les créations, transformations ou suppressions de chaires rétribuées sur les fonds de l'État, sur les règlements relatifs aux services communs à plusieurs facultés et sur toutes les questions qui lui sont soumises par le ministre ou par le recteur.

Tout membre a le droit d'émettre des *vœux* sur les questions relatives à l'enseignement supérieur. Le conseil décide s'il y a lieu de les prendre en considération.

2051. — *Attributions contentieuses et disciplinaires.* — La loi du 10 juillet 1896 (art. 3) a substitué le conseil de l'Université au conseil académique dans le jugement des affaires contentieuses et disciplinaires relatives

à l'enseignement supérieur public. Le règlement du 21 juillet 1897 détermine la procédure à suivre dans ces affaires.

Lors de sa première réunion, le conseil nomme, pour la durée de ses pouvoirs, une commission comprenant au moins un membre de chacune des facultés et écoles représentées au conseil. Cette commission est saisie par le recteur des affaires sur lesquelles le conseil doit statuer ; elle les instruit, entend les parties et rédige son rapport. La citation à se présenter devant le conseil est adressée par le recteur, sous pli recommandé, trois jours au moins avant la séance. Elle fait connaître à l'intéressé qu'il peut se défendre de vive voix ou par écrit, et, dans les cas prévus par la loi, qu'il peut se faire assister d'un conseil. Elle l'informe que le rapport de la commission et les pièces du dossier seront à sa disposition au secrétariat du conseil un jour franc avant le jour fixé pour le jugement.

La présence de la moitié plus un des membres du conseil est nécessaire pour la validité du jugement. Les décisions sont rendues à la majorité des membres présents, sauf dans le cas où les lois exigent la majorité des deux tiers.

La décision est notifiée par le recteur, dans les huit jours, sous pli recommandé. Dans le cas où l'appel peut être interjeté devant le conseil supérieur, avis en est joint à la notification. Le délai de 15 jours, pour l'appel, court du jour de cette notification. L'appel est suspensif, sauf le cas où le conseil a ordonné l'exécution immédiate de sa décision.

## § 2. — Établissements libres d'enseignement supérieur

2052. — I. Ouverture de ces établissements. — La liberté de l'enseignement supérieur a été édictée par la loi du 12 juillet 1875. Aux termes de l'article 1er de cette loi, tout Français âgé de 25 ans, n'ayant encouru aucune des incapacités prévues par la loi, les associations formées légalement dans un dessein d'enseignement supérieur, peuvent ouvrir librement des cours et des établissements d'enseignement supérieur, aux conditions (1) ci-après :

2053. — *Cours isolés.* — L'ouverture de chaque cours doit être précédée d'une déclaration signée par l'auteur de ce cours. Cette déclaration indiquant les noms et domicile du déclarant, le local où seront faits les cours ainsi que leur objet, est remise au recteur ou à l'inspecteur d'académie ; il en est donné récépissé. L'ouverture du cours ne peut avoir lieu que dix jours francs après la délivrance du récépissé. Toute modification aux points qui auront fait l'objet de la déclaration primitive doit être portée à la connaissance des mêmes autorités. Il ne peut être donné suite aux modifications projetées que cinq jours après la délivrance du récépissé.

2054. — *Établissements.* — Les établissements libres d'enseignement supérieur doivent être administrés par trois personnes au moins. La décla-

(1) Toutefois, pour l'enseignement de la médecine et de la pharmacie, il faut justifier, en outre, des conditions requises pour l'exercice de la médecine et de la pharmacie.

ration doit être signée par les administrateurs ; elle fait connaître leurs noms, qualités et domiciles, le siège et les statuts de l'établissement, etc. La liste des professeurs et le programme des cours sont communiqués chaque année au recteur ou à l'inspecteur d'académie. Les établissements d'enseignement supérieur comprenant au moins le même nombre de professeurs pourvus du grade de docteur que les facultés de l'État qui comptent le moins de chaires, peuvent prendre le nom de Facultés libres des lettres, des sciences, de droit, de médecine, etc., s'ils appartiennent à des particuliers ou à des associations. Les cours ou établissements libres d'enseignement supérieur sont toujours ouverts et accessibles aux délégués du ministre de l'instruction publique. La surveillance ne peut porter sur l'enseignement que pour vérifier s'il n'est pas contraire à la morale, à la constitution et aux lois.

2055. — *Associations.* — La loi autorise la formation, en vue de l'enseignement supérieur, d'associations susceptibles d'être reconnues d'utilité publique et, par suite, d'être investies de la personnalité morale. En vertu de l'article 11 de la loi du 12 juillet 1875, la déclaration d'utilité publique était prononcée par décret en Conseil d'État, après avis du conseil supérieur de l'instruction publique. La loi 18 mars 1880 (art. 7), modifiant cette disposition, porte : « Aucun établissement d'enseignement libre, aucune association formée en vue de l'enseignement supérieur ne peut être reconnue d'utilité publique qu'en vertu d'une loi ». La déclaration d'utilité publique ne peut également être révoquée que par une loi (L. 12 juill. 1875, art. 11).

Lorsque, pour une cause quelconque, une association cesse d'exister, comment est liquidé son patrimoine ? La loi du 12 juillet 1875 (art. 12), contient à cet égard les règles suivantes : « En cas d'extinction d'un établissement d'enseignement supérieur reconnu, soit par l'expiration de la société, soit par la révocation de la déclaration d'utilité publique, les biens acquis par donation entre-vifs et par disposition à cause de mort, feront retour aux donateurs et au successeurs des donateurs et testateurs, dans l'ordre réglé par la loi, et, à défaut de successeurs, à l'État. Les biens acquis à titre onéreux feront également retour à l'État, si les statuts ne contiennent à cet égard aucune disposition. Il sera fait emploi de ces biens pour les besoins de l'enseignement supérieur, par décret rendu en Conseil d'État, après avis du conseil supérieur de l'instruction publique ».

2056. — II. Collation des grades. — La loi du 12 juillet 1875 (art. 13-15), tout en permettant aux élèves de l'enseignement libre de subir les examens pour l'obtention des grades, devant les facultés de l'État, avait organisé des *jurys mixtes* devant lesquels les élèves des facultés libres pourraient se présenter. C'était une dérogation au principe, depuis longtemps admis en France, qu'il appartient à l'État de conférer des grades dans l'enseignement, comme il lui appartient de rendre la justice. Cette dérogation a été supprimée par la loi du 18 mars 1880 dont l'article 1er porte que « les examens et épreuves pratiques qui déterminent la collation des grades ne peuvent être subis que devant les facultés de l'État ».

# CHAPITRE II

## LE RÉGIME DES CULTES

### SECTION PREMIÈRE. — **Rapports de l'État avec les cultes.**

2057. — Historique. — Sous l'ancien régime, un des principes fondamentaux du droit public français était celui de l'unité religieuse; le catholicisme était religion d'État. C'est au nom de ce principe que la royauté avait engagé une lutte sanglante contre le protestantisme. L'Édit de Nantes, signé par Henri IV, en 1598, avait admis qu'il pouvait y avoir en France des cultes autres que le culte catholique; mais la révocation de cet édit par Louis XIV vint renouveler la persécution religieuse. A partir de ce moment, les protestants n'eurent plus d'état civil, leurs mariages furent considérés comme nuls et leurs enfants comme bâtards. Par l'édit du 17 novembre 1787, Louis XVI leur rendit l'existence civile, mais en accordant à la religion catholique seule les droits et les honneurs du culte public.

La Déclaration des droits de l'homme (art. 10) proclama le principe de la liberté de conscience : « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, *même religieuses*, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi. » Et la constitution de 1791 « garantit au citoyen la liberté d'exercer le culte religieux auquel il est attaché ». Néanmoins la Constituante organisa le culte catholique sur de nouvelles bases; elle décréta la *Constitution civile du clergé* qui établissait des évêques élus. La Convention posa le principe de la séparation complète de l'Église et de l'État.

Sous le Consulat, le gouvernement français renoua des relations avec la Cour de Rome et, le 26 messidor an IX (20 septembre 1801), il intervint entre le premier consul Bonaparte et le pape Pie VII, une convention ratifiée peu de temps après par la loi du 18 germinal an X qui en réglementa l'exécution au moyen d'un certain nombre de dispositions portant le titre d'*articles organiques*.

La loi du 18 germinal an X contient encore diverses dispositions relatives au culte réformé ou calviniste et au culte luthérien ou de la confession d'Augsbourg. Le culte israélite ne fut organisé que plus tard par décrets des 17 mars et 11 décembre 1808. Ces quatre cultes sont les seuls qui aient été l'objet d'une reconnaissance formelle du législateur.

Est-ce à dire que tout autre culte soit prohibé en France? Nullement. Le principe de la liberté de conscience est absolu; chacun est maître de régler ses convictions religieuses comme il l'entend. Toutefois, les cultes reconnus, à raison de leur ancienneté et du nombre de leurs adhérents, ont été

dotés de prérogatives dont ne jouissent pas les cultes non reconnus. Avant la loi du 1er juillet 1901, qui a abrogé les articles 291-294 du Code pénal, et la loi du 10 avril 1834, les cultes reconnus pouvaient seuls être exercés en commun sans tomber sous l'application des lois pénales. D'autres prérogatives résultent encore des rapports qui existent entre les cultes reconnus et l'État.

Les rapports de l'État avec les différents cultes reconnus se présentent à trois points de vue : 1° l'État exerce un contrôle sur les actes de l'autorité religieuse; 2° il intervient dans l'organisation intérieure des cultes; 3° il supporte, concurremment avec les départements et les communes, une certaine partie des charges que les cultes peuvent entraîner.

### § 1er. — Controle de l'État sur les actes de l'autorité religieuse

2058. — I. Actes du saint-siège et des assemblées ecclésiastiques. — Déjà, sous l'ancien droit, plusieurs édits avaient posé en principe que les actes du Saint-Siège ne pouvaient être publiés ou exécutés en France qu'après lettres patentes du roi enregistrées au Parlement. La loi du 18 germinal an X a reproduit et consacré la même règle dans son article 1er ainsi conçu : « Aucune bulle, bref, rescrit, décret, mandat, provision, signature servant de provision, ni autres expéditions de la cour de Rome, même ne concernant que des particuliers, ne pourront être reçus, publiés, imprimés, ni autrement mis à exécution sans l'autorisation du gouvernement » (1).

Le droit de vérifier les bulles et autres actes de la cour de Rome a été conféré au Conseil d'État par décret du 7 janvier 1808. Lorsque le Conseil d'État ne voit rien qui s'oppose à la publication de ces actes, il prépare un projet de décret qui est soumis à la signature du président de la République et inséré, après approbation, au *Bulletin des lois*. La bulle est, en outre, transcrite en latin et en français sur les registres du Conseil d'État.

« Les décrets des synodes étrangers, même ceux des conciles généraux, ne peuvent également être publiés en France, avant que le gouvernement en ait examiné la forme, leur conformité avec les lois, droits et franchises de la République française, et tout ce qui, dans leur publication, pourrait altérer ou intéresser la tranquillité publique » (art. 3).

« Aucun concile national ou métropolitain, aucun synode diocésain, aucune assemblée délibérante ne peut avoir lieu sans la permission expresse du gouvernement » (art. 4).

2059. — II. Recours pour abus. — Le recours ou *appel comme d'abus* a été, dans le principe, un véritable appel à la juridiction séculière contre les sentences de la juridiction ecclésiastique, lorsqu'on prétendait que celle-ci avait excédé ses pouvoirs, soit en connaissant d'affaires qui n'étaient pas de sa compétence, soit en violant les canons et les libertés de l'Église galli-

(1) Il n'est fait exception que pour les brefs de la pénitencerie, c'est-à-dire pour les actes concernant le for intérieur seulement et les dispenses de mariage.

cane. Il relevait de la compétence exclusive des parlements. Peu à peu il devint un moyen de réprimer toutes les entreprises de l'autorité ecclésiastique portant atteinte aux lois du royaume, à l'intérêt public et même à l'intérêt des particuliers. La loi du 18 germinal an X, en maintenant le recours pour abus, n'a donc fait que conserver une institution qui avait déjà reçu la consécration du temps.

2060. — *Cas d'abus.* — Aux termes de l'article 6 de la loi du 18 germinal an X, « il y a recours au Conseil d'État dans tous les cas d'abus de la part des supérieurs et autres personnes ecclésiastiques. Les cas d'abus sont l'usurpation ou l'excès de pouvoir, la contravention aux lois et règlements de la République, l'infraction des règles consacrées par les canons reçus en France, l'attentat aux libertés, franchises et coutumes de l'Église gallicane, et toute entreprise ou tout procédé qui, dans l'exercice du culte, peut compromettre l'honneur des citoyens, troubler arbitrairement leur conscience, dégénérer contre eux en oppression ou en injure, ou en scandale public ».

L'article 7 ajoute: « Il y a pareillement recours au Conseil d'État, s'il est porté atteinte à l'exercice public du culte et à la liberté que les lois et règlements garantissent à ses ministres ».

Ainsi, d'une part, l'abus peut être commis par des personnes ecclésiastiques ; d'autre part, il peut être commis par des autorités civiles. En d'autres termes, l'abus est, ou bien un abus ecclésiastique, ou bien un abus civil.

2061. — *Abus ecclésiastique.* — Il peut exister dans cinq cas prévus par l'article 6, savoir :

1° *Usurpation ou excès de pouvoir.* — Ces deux expressions très larges s'étendent à tous les cas dans lesquels un ministre du culte sortant des limites de son domaine spirituel, empiète sur le domaine du pouvoir temporel ou fait un usage excessif des pouvoirs qui lui sont conférés. Par exemple, il y a abus lorsqu'un ecclésiastique use de l'autorité qui lui a été conférée pour donner une approbation publique à un acte de protestation contre une décision légalement prise par l'autorité civile (D. C. d'Ét., 7 août 1896).

2° *Contravention aux lois et règlements de l'État.* — Ce cas d'abus se confondra souvent avec le précédent ; il est néanmoins possible qu'il s'en distingue; ainsi, bien que les ministres du culte aient pour mission de célébrer des cérémonies religieuses, le fait d'organiser ces cérémonies hors des édifices consacrés au culte catholique dans les villes où il y a des temples consacrés aux différents cultes, constitue un abus pour violation de l'article 45 de la loi du 18 germinal an X (D. C. d'Ét., 7 août 1896).

3° *Infraction des règles consacrées par les canons reçus en France.* — Prise à la lettre, cette disposition irait jusqu'à permettre au gouvernement de s'immiscer dans les questions relatives aux cérémonies religieuses et au dogme ; mais il est évident que le législateur n'a pas voulu l'entendre ainsi, et le Conseil d'État s'est toujours borné à examiner au point de vue de la régularité en la forme les décisions qui lui ont été déférées comme entachées d'abus. Parmi les plus remarquables applications de cette règle, on peut citer la déclaration d'abus prononcée le 6 avril 1857 contre l'évêque

de Moulins qui, en violation des canons relatifs à l'inamovibilité des curés, avait exigé, lors de la nomination de certains curés, des démissions signées d'avance les rendant révocables à son gré.

4° *Attentat aux libertés, franchises et coutumes de l'Église gallicane.* — On entend par ces mots un ensemble de maximes faisant partie de l'ancien droit public français. Les papes avaient toujours prétendu exercer sur les puissances temporelles une certaine suprématie et s'étaient même arrogé le droit de déposer les souverains ou de délier les sujets du devoir d'obéissance. Les rois de France et même le clergé français avaient toujours protesté contre cette doctrine. En 1594, Pierre Pithou, avocat au Parlement, avait publié une sorte de formulaire des *Libertés de l'Église gallicane*. En 1682, Bossuet rédigea, en quatre articles, la célèbre *Déclaration faite par le clergé de France de ses sentiments touchant la puissance ecclésiastique*. Cette déclaration, publiée par un édit de Louis XIV, de mars 1682, portait notamment que les « rois et les souverains ne sont soumis à aucune puissance ecclésiastique par l'ordre de Dieu, dans les choses temporelles ; qu'ils ne peuvent être déposés directement ni indirectement par l'autorité des chefs de l'Église ; que leurs sujets ne peuvent être dispensés de la soumission et de l'obéissance qu'ils leur doivent, ou absous du serment de fidélité..... ». Elle a été déclarée loi de l'État par le décret du 25 février 1810.

5° *Toute entreprise ou tout procédé qui, dans l'exercice du culte, peut compromettre l'honneur des citoyens, troubler arbitrairement leur conscience, dégénérer contre eux en oppression ou en injure ou en scandale public.* — En employant cette définition large, le législateur a voulu protéger les citoyens contre l'arbitraire et les atteintes injurieuses dont ils pourraient être l'objet de la part des ministres du culte. Il y aurait donc abus de ce chef si un ecclésiastique tenait en chaire des discours diffamatoires contre des citoyens. Il a même été décidé que le refus de sépulture religieuse peut constituer un cas d'abus, lorsqu'il s'y joint des circonstances qui le font dégénérer en injure publique (O. 30 déc. 1838).

2062. — *Abus civil.* — L'abus de la part d'autorités civiles résulterait d'actes émanant de ces autorités et ayant porté « atteinte à l'exercice public du culte et à la liberté que les lois et règlements garantissent à ses ministres ». Pour justifier cette disposition, Portalis disait : « Si les personnes ecclésiastiques peuvent commettre des abus contre leurs inférieurs dans la hiérarchie et contre les simples fidèles, les fonctionnaires publics et les magistrats peuvent s'en permettre contre la religion et contre les ministres du culte. Le recours au Conseil d'État doit donc être un remède réciproque comme l'était l'appel comme d'abus ». Ainsi a été déclaré abusif l'arrêté d'un maire prohibant l'exhibition sur la voie publique d'emblèmes servant aux différents cultes (D. C. d'Ét., 3 mars 1894).

2063. — *Par qui est exercé le recours ?* — Aux termes de l'article 8, § 1er, de la loi du 18 germinal an X, « le recours compète à *toute personne intéressée*. A défaut de plainte particulière, il sera exercé d'office par les préfets ». Cette disposition a besoin d'être précisée. Dans les quatre premiers cas d'abus, ci-dessus énumérés, le recours est d'ordre public : il

est formé par le préfet ou par le ministre des cultes, agissant soit d'office, soit sur la plainte de particuliers. Dans le cinquième cas, le recours est d'ordre privé ; il est formé par la partie qui se plaint de procédés employés à son égard par des personnes ecclésiastiques et ayant dégénéré contre elle en injure publique. Enfin, lorsqu'il s'agit d'abus commis par une autorité civile à l'égard de l'autorité ecclésiastique, le recours est également d'ordre privé et ne peut être exercé que par cette dernière autorité.

La loi ne fixant pas de délai pour l'exercice du recours pour abus, la question de savoir si un recours peut être rejeté comme présenté tardivement a été discutée à diverses époques. Les uns ont prétendu qu'il fallait appliquer le délai ordinaire des recours devant le Conseil d'Etat. D'autres ont soutenu que la prescription trentenaire était seule opposable. Dans l'opinion la plus généralement admise, les déchéances étant de droit étroit, aucune déchéance de délai ne peut, à défaut de texte, être opposée à un recours pour abus. C'est en ce sens que le Conseil d'État paraît s'être prononcé (D. C. d'Ét., 24 mars 1897).

2064. — *Caractère du recours.* — Le recours pour abus n'est ni contentieux, ni même administratif; il est gouvernemental. Il en résulte les conséquenses suivantes :

1° A la différence des décrets qui statuent sur les affaires administratives, les déclarations d'abus ne peuvent jamais être déférées au Conseil d'État statuant au contentieux.

2° Le Conseil d'État ne peut pas annuler, comme entachés d'excès de pouvoir, les actes de l'autorité civile qui auraient porté atteinte à la liberté du culte (C. d'Ét., 23 mai 1879).

3° L'autorité judiciaire est incompétente pour apprécier la légalité des règlements administratifs rendus dans les mêmes conditions. Les tribunaux judiciaires, pas plus que le Conseil d'État, juge des excès de pouvoir, ne peuvent se substituer à l'autorité gouvernementale (Cass., 26 mai 1882).

2065. — *Forme de la décision.* — « Le fonctionnaire public, l'ecclésiastique ou la personne qui voudra exercer le recours, adressera un mémoire détaillé et signé au ministre des cultes, lequel sera tenu de prendre, dans le plus court délai, tous les renseignements convenables, et, sur son rapport, l'affaire sera suivie et définitivement terminée en la forme administrative ou renvoyée, selon l'exigence des cas, devant les autorités compétentes » (L. 18 germ. an X, art. 8).

La section compétente du Conseil d'État instruit l'affaire, et il est statué sur le recours, sans publicité ni plaidoiries, par un décret pris en assemblée générale du Conseil d'État.

2066. — *Différentes solutions possibles.* — Trois hypothèses peuvent se présenter :

1° L'acte reproché au ministre du culte est un abus, sans être une infraction à la loi pénale. Le décret en Conseil d'État prononce la déclaration d'abus et termine définitivement l'affaire.

2° L'acte est délictueux, mais il n'a pas été accompli dans l'exercice des

fonctions sacerdotales. On s'accorde généralement à admettre que, dans ce cas, il n'y a pas lieu au recours devant le Conseil d'État préalablement aux poursuites judiciaires.

3° L'acte est à la fois abusif et délictueux. Cette troisième hypothèse a donné lieu à des difficultés dans la jurisprudence du Conseil d'État et celle de la Cour de cassation.

Suivant un premier système, le recours au Conseil d'État serait nécessaire, dans ce cas, préalablement aux poursuites judiciaires, sans distinguer si ces poursuites émanent du ministère public ou de la partie civile. Ce système, qui a été longtemps admis par le Conseil d'État et par la Cour de cassation, se fonde sur les termes de l'article 8 de la loi du 18 germinal qui porte que l'affaire sera « terminée définitivement en la forme administrative, ou renvoyée, selon l'exigence des cas, aux autorités compétentes ». Cette jurisprudence créait, au profit des membres du clergé, une garantie analogue à la garantie admise par l'article 75 de la constitution de l'an VIII en faveur des agents du gouvernement.

Un deuxième système distingue entre l'action publique et l'action civile ; la première est dispensée de l'autorisation du Conseil d'État, tandis que la seconde y reste soumise. Ce système, qui a été inauguré par un arrêt de la Cour de cassation du 10 août 1865, a été maintenu par un arrêt de la même cour du 19 avril 1883. Il se fonde sur l'article 6 de la loi de l'an X qui range dans les cas d'abus les entreprises ou les procédés pouvant, dans l'exercice du culte, compromettre l'honneur des citoyens. La Cour de cassation voit dans cette disposition une restriction au droit de poursuite, restriction ayant pour résultat de soumettre l'action civile à l'appréciation préalable du Conseil d'État. Pendant longtemps le Conseil d'État a décidé, au contraire, que, son autorisation n'étant exigée par aucun texte de loi, ni les particuliers, ni le ministère public n'avaient à la demander (D. C. d'Ét., 10 juin 1884).

La difficulté a été aplanie au moyen de ce qu'on appelle les *questions préjudicielles d'abus*. Lorsque les tribunaux renvoient la partie civile devant le Conseil d'État pour obtenir l'autorisation de poursuites, le Conseil d'État se considère comme saisi d'une question préjudicielle d'abus sur laquelle il doit prononcer, et les tribunaux considèrent la décision déclarant l'abus comme produisant les effets d'une autorisation de poursuites (D. C. d'Ét., 30 janv. 1887).

2067. — *Effet de la déclaration d'abus.* — La loi n'attache aucune peine matérielle à la déclaration d'abus considérée en elle-même ; la seule sanction admise est une sanction morale consistant dans un blâme rendu public par la voie du *Journal officiel* et du *Bulletin des lois*. Lorsque l'abus résulte d'actes ou d'écrits de l'autorité religieuse, étrangers à l'exercice des pouvoirs spirituels, le décret prononçant déclaration d'abus ordonne en même temps la suppression des actes ou écrits. Dans les autres cas, la déclaration d'abus se borne à censurer les écrits sans les supprimer. Lorsqu'il s'agit d'un abus civil, l'annulation de l'acte est toujours possible.

## § 2. — Organisation des cultes

2068. — I. Culte catholique. — L'organisation du culte catholique est régie par le Concordat du 26 messidor an IX, complété par la loi du 18 germinal an X (Articles organiques de ladite convention).

2069. — *Circonscriptions ecclésiastiques.* — Le territoire français est divisé, sous le rapport ecclésiastique, en arrondissements métropolitains ou archevêchés ; les archevêchés sont subdivisés en diocèses ou évêchés et les diocèses en paroisses.

La loi du 18 germinal an X (art. 58), établissait en France 10 archevêchés ou métropoles et 50 évêchés; mais ce nombre a été augmenté et porté à 18 pour les archevêchés et à 72 pour les évêchés.

« Il doit y avoir une paroisse dans chaque justice de paix. — Il est, en outre, établi autant de succursales que le besoin peut l'exiger » (L. 18 germinal an X, art. 60).

« Chaque évêque, de concert avec le préfet, règle le nombre et l'étendue de ces succursales. Les plans arrêtés sont soumis au gouvernement et ne peuvent être mis à exécution sans son autorisation » (art. 61). — « Aucune partie du territoire français ne peut être érigée en cure ou en succursale sans l'autorisation expresse du gouvernement » (art. 62).

Les conseils municipaux sont appelés à donner leur avis sur les projets de remaniement des circonscriptions relatives aux cultes (L. 5 avril 1884, art. 70).

2070. — *Nominations.* — Le chef de l'État nomme aux archevêchés et évêchés ; le Saint-Père confère l'institution canonique (Concordat, art. 4).

« Les évêques nomment et instituent les curés; néanmoins, ils ne manifestent leur nomination et ils ne donnent l'institution canonique qu'après que cette nomination a été agréée par le chef de l'État » (L. 18 germinal an X, art. 19). Chaque évêque peut nommer deux vicaires généraux, et chaque archevêque peut en nommer trois; ils les choisissent parmi les prêtres ayant les qualités requises pour être évêques » (art. 21).

« Les vicaires et desservants exercent leur ministère sous la surveillance et direction des curés. Ils sont approuvés par l'évêque et révocables par lui » (art. 31).

Les curés sont inamovibles. Ils ne peuvent être déplacés sans leur consentement. Mais, dans des cas graves, ils peuvent être dépossédés de leur titre par une ordonnance épiscopale rendue selon les formes canoniques et approuvée, quant à ses effets civils, par décret du chef de l'État (Av. C. d'Ét. 30 juill. 1824; D. 17 déc. 1862).

2071. —*Lieux de célébration du culte.* — Le culte peut être célébré dans les églises, dans les chapelles domestiques ou oratoires particuliers et dans les cimetières.

Aux termes de l'article 44 de la loi du 18 germinal an X et du décret du 22 décembre 1812 qui en a réglé le mode d'exécution, les chapelles domestiques ou oratoires particuliers ne peuvent être établis sans une per-

mission expresse donnée par décret en Conseil d'État, sur la proposition de l'évêque diocésain, après avis du maire de la commune et du préfet. L'autorité administrative a seule le droit d'accorder et de retirer les autorisations; elle peut faire fermer les chapelles et oratoires non autorisés ou auxquels l'autorisation a été retirée. L'ordre de fermeture étant un acte administratif, échappe à la compétence des tribunaux judiciaires (Confl., 5 nov. 1880, Cass., 6 déc. 1880).

L'article 45 ajoute qu'aucune cérémonie religieuse ne peut avoir lieu hors des édifices consacrés aux cultes dans les villes où il y a des temples destinés à différents cultes. Cet article, qui a été invoqué quelquefois pour justifier l'interdiction des processions sur la voie publique, ne peut s'appliquer que dans les villes qui sont le siège d'une église consistoriale. Mais, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation, le maire, chargé de veiller à l'ordre extérieur, à la tranquillité publique et à tout ce qui intéresse la circulation, a le droit, en vertu de ses pouvoirs de police, d'interdire toute cérémonie extérieure des cultes, s'il juge qu'elle pourrait devenir une cause directe de désordre (Cass., 18 février 1887). Le Conseil d'État, appelé à statuer sur cette question par la voie du recours pour abus, s'est prononcé dans le même sens (D. C. d'Ét., 10 janv. 1897).

2072. — II. Cultes protestants. — La loi du 18 germinal an X, contient, à la suite des articles organiques du culte catholique, les *articles organiques des cultes protestants;* mais les dispositions qu'ils renferment avaient été depuis longtemps reconnues insuffisantes. Un décret législatif du 26 mars 1852 a comblé diverses lacunes; il se compose de trois titres contenant : le premier, les dispositions communes aux deux cultes protestants; le second, les dispositions spéciales à l'Église réformée, et le troisième, les dispositions spéciales à l'Église de la confession d'Augsbourg. Cette dernière communion a été réorganisée par la loi du 1er août 1879. Le décret du 26 mars 1852 ne s'applique aujourd'hui qu'à l'Église réformée.

2073. — *Règles communes.* — Il y a une *paroisse* partout où l'État rétribue un ou plusieurs pasteurs; chaque paroisse a un *conseil presbytéral* composé des pasteurs et de membres laïques élus par le suffrage paroissial et renouvelés par moitié tous les trois ans. Un groupe de plusieurs paroisses peut être érigé, par le gouvernement, en circonscription consistoriale et le conseil presbytéral du chef-lieu prend le titre de *consistoire.* Il se compose de tous les pasteurs de la circonscription et des délégués laïques élus par les conseils presbytéraux; il est renouvelé tous les trois ans comme le conseil presbytéral. Les réunions de plusieurs églises consistoriales forment les *synodes particuliers* composés des pasteurs et de membres laïques.

2074. — *Règles spéciales à chacun des deux cultes.* — Pour le *culte réformé,* le décret du 26 mars 1852 a établi à Paris un *conseil central* des églises réformées de France, en lui donnant pour mission de représenter ces églises auprès du gouvernement.

La loi de germinal an X et le décret de 1852 passant sous silence le *synode général* qui était l'une des institutions les plus importantes des anciennes églises réformées, on a soutenu qu'il était supprimé; néanmoins le Con-

seil d'État en a reconnu la légalité par avis du 15 novembre 1873 et par arrêts des 16 et 23 juillet 1880.

Pour l'*Église de la confession d'Augsbourg*, la loi du 1er août 1879 a établi un *synode général* composé de pasteurs et d'un nombre double de laïques, élus par les synodes particuliers et renouvelés par moitié tous les trois ans. Le synode général peut, si les intérêts de l'Église lui paraissent l'exiger, convoquer un *synode constituant*, composé d'un nombre double de celui de ses membres.

2075. — *Contentieux électoral.* — Un décret du 23 octobre 1880 a établi des règles précises en ce qui concerne les élections des conseils presbytéraux. Les contestations relatives à l'électorat sont portées devant le consistoire dont les décisions peuvent être déférées dans le délai de dix jours, soit au tribunal civil, sauf pourvoi en cassation, si la contestation porte sur les conditions civiles de l'électorat ; soit au ministre des cultes, sauf recours au Conseil d'État, si elle porte sur les conditions religieuses.

Quant aux opérations électorales, elles peuvent être annulées d'office par le consistoire ou par le ministre des cultes. Le consistoire statue également sur les réclamations qui peuvent être formées par les électeurs au cours des opérations électorales ou dans les dix jours qui suivent la proclamation du scrutin. Si le consistoire n'a pas statué dans le délai d'un mois, la réclamation peut être portée au ministre des cultes ; si le ministre n'a pas statué dans le délai de quatre mois, elle peut être portée directement devant le Conseil d'État.

2076. — III. Culte israélite. — Le culte israélite n'a pas été l'objet d'articles organiques dans la loi du 18 germinal an X. En 1806, le gouvernement convoqua à Paris une assemblée de 74 notables israélites, et les délibérations de cette assemblée servirent de base aux décrets des 17 mars et 11 décembre 1808 qui vinrent régler l'organisation du culte israélite en France. Ces décrets ont été refondus dans l'ordonnance plus complète du 25 mai 1844 qui a été modifiée elle-même par les décrets des 29 août 1862 et 11 novembre 1870.

Le culte israélite a un consistoire central, neuf consistoires départementaux, des grands rabbins, des rabbins communaux et des ministres officiants.

Le *consistoire central* siège à Paris ; il se compose d'un grand rabbin et d'autant de membres laïques qu'il y a de consistoires départementaux. Le grand rabbin est élu à vie par le consistoire central auquel sont adjoints des délégués des circonscriptions consistoriales. Chaque *consistoire départemental* se compose du grand rabbin de la circonscription et de quatre membres laïques. La durée des fonctions des membres du consistoire central et des consistoires départementaux est de huit ans. Le renouvellement a lieu par moitié tous les quatre ans. Dans chaque circonscription consistoriale les membres laïques du consistoire départemental, le membre laïque du consistoire central et les délégués pour l'élection du grand rabbin du consistoire central sont élus par les israélites ayant 25 ans accomplis et appartenant à l'une des catégories déterminées par le décret du 29 août 1862.

Les grands rabbins des consistoires départementaux sont élus par une

assemblée de 25 délégués désignés par tous les électeurs de la circonscription électorale, et les rabbins communaux par une assemblée que nomment les électeurs de la circonscription communale (D. 11 nov.-5 déc. 1870). Toutes les nominations ou élections sont soumises à l'agrément du chef de l'État.

D'après l'article 34 de l'ordonnance du 25 mai 1844, le ministre des cultes statue « en dernier ressort » sur les élections. La jurisprudence en conclut que, dans ce cas, par exception, l'appel au Conseil d'État n'est pas ouvert (C. d'Ét., 6 juin 1852). Mais, conformément aux principes généraux, les décisions du ministre pourraient être l'objet d'un recours en annulation pour incompétence ou excès de pouvoir.

## § 3. — Charges de l'État et des communes relativement aux cultes

2077. — I. Culte catholique. — Sous l'ancien régime, l'Église avait possédé des biens considérables. Le décret du 2 novembre 1789 mit ces biens à la disposition de la nation, « à la charge de pourvoir, d'une manière convenable, aux frais du culte et à l'entretien de ses ministres ». Ces dispositions ont été confirmées par le Concordat de messidor an IX.

2078. — *Traitement des ministres du culte.* — « Le gouvernement assurera un traitement convenable aux *évêques* et aux *curés* dont les diocèses et les paroisses seront compris dans la circonscription nouvelle » (Concord., art. 14).

Remarquons d'abord que le gouvernement n'a pris aucun engagement au sujet des traitements des *desservants* et que, par suite, il a entendu maintenir sur ce point sa liberté d'action (Av. C. d'Ét., 30 avril 1885). Les desservants n'ont reçu un traitement qu'en exécution du décret du 11 prairial an XII (art. 4).

A différentes reprises, la question s'est posée de savoir si le gouvernement pourrait ordonner des retenues, à titre de mesure disciplinaire, sur le traitement des membres du clergé. Le Conseil d'État, dans un avis du 29 avril 1883, s'est prononcé pour l'affirmative, par les motifs que l'État possède sur l'ensemble des services publics un droit supérieur de direction et de surveillance qui dérive de sa souveraineté, droit qui a existé à toute époque à l'égard du clergé et s'est exercé, dans l'ancien régime, notamment par voie de saisie du temporel. Le Conseil d'État statuant au contentieux a adopté les mêmes motifs et déclaré que les décisions prises par le ministre chargé de la police des cultes ne sont pas susceptibles d'être discutées devant lui par la voie contentieuse (C. d'Ét., 1er fév. 1889).

2079. — *Édifices du culte : logement des ministres.* — Aux termes de l'article 12 du Concordat, « toutes les églises métropolitaines, cathédrales, paroissiales et autres non aliénées, nécessaires au culte, sont remises à la disposition des évêques ». L'article 72 de la loi du 18 germinal an X ajoute : « Les presbytères et les jardins attenants, non aliénés, sont rendus aux curés et aux desservants des succursales. A défaut de ces

presbytères, les conseils municipaux sont autorisés à leur procurer un logement et un jardin ».

Ces textes ne s'expliquant pas formellement sur la question de la propriété, trois opinions se sont produites : d'après l'une, l'État serait demeuré propriétaire et n'aurait concédé qu'un droit de jouissance ; d'après une autre, l'État aurait abdiqué son droit de propriété au profit des fabriques. Ces deux opinions doivent être écartées : la première parce que le mot « disposition » implique beaucoup plus qu'une simple jouissance ; la seconde, parce que les fabriques n'étaient pas encore réorganisées au moment de la signature du Concordat.

Dans le système qui est consacré par de nombreuses décisions du Conseil d'État et de la Cour de cassation, l'État s'est dessaisi au profit des communes. Cette opinion se fonde sur un avis du Conseil d'État du 2 pluviôse an XIII, approuvé le 6 du même mois, aux termes duquel les églises et presbytères rendus au culte en vertu de la loi du 18 germinal an X « doivent être considérés comme propriétés communales ». On a objecté que cet avis, n'ayant pas été inséré au *Bulletin des lois*, ne pouvait avoir force légale ; mais, il résulte d'un autre avis du 25 prairial an XIII, inséré au *Bulletin des lois*, que les décrets impériaux qui ne sont pas insérés à ce Bulletin sont obligatoires du jour où il en est donné connaissance aux intéressés par publications, affiches, notifications, ou envois faits ou ordonnés par les fonctionnaires publics chargés d'en assurer l'exécution. Or, le ministre de l'intérieur, par circulaire du 30 pluviôse an XIII, a transmis copie de l'avis du Conseil d'État aux préfets pour le notifier aux communes et lui a ainsi imprimé force de loi.

2080. — *Dépenses du culte.* — La loi du 18 mai 1823 a mis à la charge de l'État les frais de reconstruction, grosses réparations et entretien des cathédrales, évêchés et séminaires.

Dans la législation antérieure à la loi municipale de 1884, législation qui s'applique encore à la ville de Paris, les communes pouvaient être appelées à concourir aux dépenses du culte paroissial dans quatre cas :

Les *travaux de grosses réparations et d'entretien* des églises et presbytères étaient d'abord à la charge des fabriques et, en cas d'insuffisance des ressources de celles-ci, à la charge des communes (D. 1809, art. 37).

Au sujet de *l'indemnité de logement* des ministres du culte non logés en nature, une controverse s'était produite. On avait soutenu que les communes ne devaient concourir à cette dépense qu'en cas d'insuffisance des ressources des fabriques (C. d'Ét., 14 mai 1858). Mais les termes de la loi du 18 juillet 1837 (art. 30-13°), mettant cette dépense sans restriction à la charge des communes, ne paraissaient guère se prêter à cette interprétation. Dans une décision récente intéressant la ville de Paris, il a été reconnu que l'obligation d'allouer une indemnité de logement aux ministres des cultes salairés par l'État, lorsque le logement ne peut être fourni en nature, n'est pas subordonnée à la justification de l'insuffisance des revenus des paroisses (C. d'Ét., 9 fév. 1893).

En ce qui concerne l'*entretien des cimetières*, le décret de 1809 (art. 37-4°) le mettait à la charge des fabriques dans la limite de leurs res-

sources disponibles. Lors de la discussion de la loi de 1884, il a été déclaré que cette dépense incomberait exclusivement aux communes. Mais la Cour de cassation a déclaré que les communes continuent à n'être tenues de l'entretien des cimetières qu'à la condition d'une justification régulière par les fabriques de l'insuffisance de leurs revenus et que les discussions parlementaires ne sauraient prévaloir contre le texte clair de la loi (Cass. 30 mai 1888). Cette jurisprudence nous paraît contraire à la volonté du législateur.

Enfin, la loi du 18 juillet 1837 (art. 30-13°) mettait à la charge des communes des *secours* aux fabriques et consistoires, pour le service du culte, en cas d'insuffisance de leurs revenus.

La *loi du 5 avril 1884* (art. 136, n°s 11 et 12) met à la charge des communes les grosses réparations et l'entretien des édifices communaux consacrés aux cultes, ainsi que l'indemnité de logement aux curés et desservants sans presbytères, *mais seulement dans le cas où les fabriques ne pourraient pas pourvoir elles-mêmes au paiement de ces dépenses.* S'il y a désaccord entre la fabrique et la commune, il est statué par décret. Elle met également à la charge des communes la clôture et l'entretien des cimetières (n° 14); mais elle passe sous silence les secours aux paroisses pauvres.

2081. — II. Cultes non catholiques. — Bien qu'il n'y ait eu aucune convention passée entre l'État et les cultes non catholiques, il a paru nécessaire de leur accorder les mêmes avantages qu'au culte catholique, afin de mettre tous les cultes reconnus sur un pied d'égalité.

## SECTION II. — **Établissements publics relatifs aux cultes.**

### § 1er. — Fabriques des églises

2082. — I. Historique. — L'institution des fabriques remonte à l'ancien régime. Supprimées pendant la Révolution, elles furent réorganisées à la suite du Concordat. L'article 76 de la loi du 18 germinal an X porte qu'il « sera établi des fabriques pour veiller à l'entretien et à la conservation des temples, à l'administration des aumônes » ; mais elle ne règle ni leur composition ni leurs attributions.

Une décision du 9 floréal an X autorisa les évêques à faire des règlements particuliers qui seraient soumis à l'approbation du gouvernement. Quelques mois plus tard, un arrêté consulaire du 7 thermidor an XI restitua aux fabriques les biens non aliénés et les rentes non transférées qui leur avaient appartenu avant la Révolution Il fut alors établi, dans chaque paroisse, deux fabriques : l'une, dite fabrique *intérieure*, était chargée d'administrer les recettes et dépenses du culte ; l'autre, dite fabrique *extérieure*, était chargée de gérer les biens restitués en vertu de l'arrêté du 7 thermidor an XI. La mauvaise administration qui résulta de cette dualité

rendait une réforme nécessaire ; elle fut accomplie par le décret du 30 décembre 1809.

Les fabriques des églises métropolitaines et cathédrales sont organisées et administrées conformément aux règlements épiscopaux approuvés par décret. D'autre part, elles sont soumises, quant à leur administration intérieure, aux mêmes règles que les fabriques paroissiales (D. 1809, art. 104-105). Nous ne nous occuperons que de ces dernières.

2083. — II. Organisation. — Le conseil de fabrique est composé de membres de droit et de membres élus. Les membres de droit sont : 1° le curé ou desservant ; 2° le maire de la commune du chef-lieu de la cure ou succursale, lorsqu'il est catholique ; sinon, il est remplacé par un adjoint catholique. Les membres élus sont au nombre de neuf dans les paroisses d'une population de 5,000 âmes et au-dessus, ou de cinq, dans les paroisses d'une population moindre.

Lorsqu'il est créé une paroisse ou lorsqu'un conseil est complètement réorganisé, les conseillers sont nommés, pour la première fois, par l'évêque et par le préfet, savoir : cinq ou trois par l'évêque et quatre ou deux par le préfet, suivant le nombre des membres dont le conseil doit être composé.

Le conseil se renouvelle partiellement tous les trois ans. Les conseillers qui doivent remplacer les membres sortants sont élus par les membres restants. Les membres sortants sont rééligibles. Le président et le secrétaire sont nommés au scrutin chaque année. Le ministre des cultes statue, sauf recours au Conseil d'État, sur les réclamations contre la validité des élections (C. d'Ét., 17 mai 1878).

En cas de démission d'un membre, le conseil de fabrique doit se réunir dans le délai d'un mois pour remplacer le membre démissionnaire. A défaut de réunion du conseil dans ce délai, l'évêque peut pourvoir au remplacement par voie de nomination directe, sans avoir mis préalablement le conseil en demeure de procéder à l'élection (O. 12 janv. 1825; C. d'Ét., 5 janv. 1894).

L'ordonnance du 12 janvier 1825 a investi le gouvernement du droit de prononcer la révocation des conseils de fabrique, soit pour refus de présenter leur budget ou de rendre leurs comptes, soit pour toute autre faute grave. La jurisprudence reconnait au gouvernement le droit de prononcer la révocation d'un conseil de fabrique, quand même l'évêque ne l'aurait pas demandée, pourvu qu'il ait été consulté (Av. C. d'Ét., 16 nov. 1831, 25 janv. 1885 ; C. d'Ét., cont., 19 mars 1886).

Les séances du conseil sont ordinaires ou extraordinaires. Les séances ordinaires ont lieu quatre fois l'an : le dimanche de Quasimodo, le 1er dimanche de juillet, octobre et janvier. Le préfet et l'évêque peuvent autoriser des séances extraordinaires pour les affaires urgentes.

2084. — III. Attributions. — Les fabriques « sont chargées de veiller à l'entretien et à la conservation des temples, d'administrer les aumônes et les biens, rentes et perceptions autorisées par les lois et règlements, les sommes supplémentaires fournies par les communes, et généralement tous les fonds qui sont affectés à l'exercice du culte » (D. 1809, art. 1er).

2085. — *Administration des aumônes.* — L'expression *aumônes* employée par l'article précité et par l'article 76 de la loi du 18 germinal an X, a donné lieu à diverses interprétations. Par un premier avis du 15 janvier 1837, le Conseil d'État avait admis que les fabriques n'ont pas capacité pour recevoir des libéralités ayant un but charitable, que ces libéralités devraient être acceptées par le représentant légal des pauvres, c'est-à-dire par le bureau de bienfaisance ou, à son défaut, par le maire, la fabrique ayant seulement le droit d'intervenir dans la distribution des secours. Dans un second avis du 6 mars 1873, le Conseil d'État décide, au contraire, que le mot « aumônes » employé par le législateur avec son sens traditionnel, comprend non seulement les offrandes destinées à pourvoir aux frais du culte, mais aussi celles qui sont destinées aux pauvres. Enfin, un nouvel avis du 13 juillet 1881, revenant à la première interprétation, déclare que les articles précités « se réfèrent uniquement aux offrandes et dons volontaires faits par les fidèles pour les besoins du culte ».

2086. — *Délibérations diverses.* — Le conseil de fabrique *délibère* sur les objets suivants : « 1° le budget de la fabrique ; 2° le compte annuel du trésorier ; 3° l'emploi des fonds excédant les dépenses du montant des legs et donations et le remploi des capitaux remboursés ; 4° toutes les dépenses extraordinaires au delà de 60 francs dans les paroisses au-dessus de mille âmes, et de 100 francs dans les paroisses d'une plus grande population ; 5° les procès à entreprendre ou à soutenir, les baux emphytéotiques ou à longues années, les aliénations ou échanges, et généralement tous les objets excédant les bornes de l'administration ordinaire des biens des mineurs » (D. 1809, art. 12).

Ces délibérations sont, en principe, approuvées par l'évêque diocésain ; elles doivent être approuvées par décret du chef de l'État dans les cas les plus importants, comme les aliénations, acquisitions ou échanges.

2087. — IV. Bureau des marguilliers. — Le bureau des marguilliers se compose : 1° du curé ou desservant de la paroisse qui en est membre perpétuel et de droit ; 2° de trois membres du conseil de fabrique, élus par leurs collègues et renouvelés partiellement tous les ans. Ils nomment entre eux un président, un secrétaire et un trésorier.

Le bureau s'assemble en réunion ordinaire tous les mois ; il peut être convoqué dans les cas extraordinaires. Il est chargé de préparer les affaires qui doivent être portées au conseil, d'exécuter les délibérations prises ; enfin il a l'administration journalière du temporel de la paroisse. Le trésorier intervient, en général, pour tout ce qui concerne l'action ; il paye les dépenses, recouvre les revenus, soutient les procès, fait tous actes conservatoires pour le maintien des droits de la fabrique, accepte les dons et legs.

2088. — V. Revenus des fabriques. — D'après l'article 36 du décret du 30 décembre 1809, les principaux revenus des fabriques sont les suivants :

1° Produit des biens et rentes restitués aux fabriques en vertu de l'arrêté consulaire du 7 thermidor an XI, des biens des confréries, et généralement de ceux qui ont été affectés aux fabriques par divers décrets ;

2° Produit des biens, rentes et fondations que les fabriques ont été autorisées à accepter. — L'acceptation des dons et legs faits aux fabriques

des églises est autorisée en principe par décret rendu en Conseil d'État (O. 2 avril 1817). Toutefois elle est autorisée par les préfets, sur l'avis préalable des évêques, lorsque les libéralités n'excèdent pas la valeur de 1,000 francs, ne donnent lieu à aucune réclamation et ne sont grevées d'autres charges que l'acquit de fondations pieuses dans les églises paroissiales, et de dispositions au profit des communes, des hospices, des pauvres ou des bureaux de bienfaisance. L'autorisation n'est accordée qu'après l'approbation provisoire de l'évêque, s'il y a des services religieux (D. 15 févr. 1862). Il n'a pas été dérogé à cette législation par la loi du 4 février 1901;

3° Prix de la location des chaises et concession des bancs placés dans l'église;

4° Produit des quêtes faites pour les frais du culte, des troncs placés dans l'église pour le même objet et des oblations faites à la fabrique;

5° Droits divers perçus par les fabriques, suivant les règlements épiscopaux approuvés par décret, et droits de la fabrique dans les *frais d'inhumation*. Le décret du 23 prairial an XII porte: « Les fabriques et les consistoires jouiront seuls du droit de fournir les voitures, tentures, ornements, et de faire généralement toutes les fournitures quelconques nécessaires pour les enterrements, et pour la décence et la pompe des funérailles. Les fabriques ou consistoires pourront faire exercer ou affermer ce droit, d'après l'approbation des autorités civiles sous la surveillance desquelles ils sont placés » (art. 22). — « L'emploi des sommes provenant de l'affermage de ce droit sera consacré à l'entretien des églises, des lieux d'inhumation et au paiement des desservants... » (Art. 23).

Les fabriques et consistoires se trouvent ainsi investis d'un monopole pour tout ce qui concerne le *transport des corps* et la *tenture*. Les tarifs des droits qu'ils sont autorisés à percevoir sont, suivant les cas, approuvés par le préfet ou par décret.

Le décret de 1809 mentionnait encore comme recette au profit des fabriques, les « produits spontanés des cimetières »; cette recette était une compensation aux charges que l'entretien des cimetières entraînait pour les fabriques. La loi du 5 avril 1884 ayant mis à la charge des communes la clôture et l'entretien des cimetières, l'attribution faite aux fabriques n'avait plus d'objet; elle a, en effet, été transportée aux communes par la loi municipale (art. 136, § 11). C'est donc à tort, croyons-nous, que la Cour de cassation considère les communes comme n'étant tenues que subsidiairement de l'entretien des cimetières (V. *suprà*, n° 2080).

2089. — VI. Budgets et comptes. — Le budget est voté par le conseil de fabrique le dimanche de *Quasimodo* qui précède l'année où il doit être exécuté. Il est soumis au conseil municipal pour avis (L. 5 avril 1884, art. 70-5°), et réglé par l'évêque qui peut, soit rejeter ou réduire des dépenses, soit augmenter les dépenses proposées ou en introduire d'office de nouvelles.

La loi de finances du 26 janvier 1892 (art. 78) a soumis « les comptes et budgets des fabriques et consistoires à toutes les règles de la comptabilité des autres établissements publics ». Elle ajoute qu'un « règlement d'adminis-

tration publique déterminera les conditions d'application de cette mesure ». Trois décrets ont été rendus à cet effet le 27 mars 1893 et complétés par trois autres décrets du 18 juin 1898. Ces décrets portent que les comptables des fabriques et consistoires sont soumis aux mêmes règles que les comptables des deniers des hospices et bureaux de bienfaisance, sauf certaines restrictions. D'une part, ces comptables ne sont pas tenus de verser un cautionnement ; d'autre part, l'hypothèque légale qui frappe leurs biens n'est inscrite que « si cette inscription est *autorisée* par une décision spéciale du juge de leurs comptes et seulement dans les cas de gestions occultes, condamnations à l'amende pour retards dans la présentation des comptes ». Cette disposition contient une certaine dérogation aux principes généraux d'après lesquels l'hypothèque légale sur les biens des comptables doit être inscrite dès qu'elle existe (C. civ. art. 2153) ; nous croyons néanmoins que le gouvernement ayant été chargé par le législateur du soin de déterminer dans un décret rendu en Conseit d'État, les « conditions d'application » de la nouvelle mesure, avait les pouvoirs suffisants pour modifier, dans ce cas particulier, les règles générales concernant les comptables publics.

Les comptes des comptables des fabriques et consistoires sont jugés et apurés par les conseils de préfecture ou par la Cour des comptes, selon les distinctions applicables aux comptes des établissements de bienfaisance. Ceux des fabriques des églises métropolitaines et cathédrales sont jugés par la Cour des comptes.

### § 2. — Autres établissements publics du culte catholique

2090. — I. Menses curiales. — Dans toutes les paroisses dont les curés ou desservants possèdent à ce titre des biens immobiliers ou des rentes, la fabrique est chargée de veiller à la conservation de ces biens. Le titulaire ecclésiastique en est considéré comme usufruitier ; il doit en jouir en bon père de famille, les entretenir avec soin, et s'opposer à toute usurpation. Il lui est défendu de les aliéner, de les hypothéquer, de les grever de servitudes sans l'autorisation du chef de l'État. Il ne peut faire de baux excédant neuf ans que par voie d'adjudication aux enchères. Il est tenu de toutes les réparations des biens dont il jouit. En cas de vacance de la cure, les revenus de l'année courante appartiennent à l'ancien titulaire jusqu'au jour où la vacance s'est produite et au nouveau titulaire depuis le jour de sa nomination. Les revenus qui auront couru dans l'intervalle seront mis en réserve pour subvenir aux grosses réparations des bâtiments. Les contestations sur les comptes ou répartitions de revenus sont jugées par le conseil de préfecture (D. 6 nov. 1813, art. 28 et 47).

2091. — II. Menses épiscopales. — Les archevêques et évêques ont l'administration et la jouissance des biens des menses épiscopales dans des conditions analogues à celles qui viennent d'être indiquées.

L'article 33 du décret du 6 novembre 1813 maintient au profit de l'État le *droit de régale*, c'est-à-dire le droit aux fruits de la mense épiscopale pen-

dant la vacance. A cet effet, au décès de chaque archevêque ou évêque, le ministre des cultes nomme un commissaire pour l'administration intérimaire des biens de la mense épiscopale.

2092. — III. Menses capitulaires. — Le corps de chaque chapitre d'église cathédrale ou épiscopale a, quant à l'administration des biens de la mense capitulaire, les mêmes droits et les mêmes obligations qu'un titulaire de biens de cure. Le chapitre choisit dans son sein, à la pluratité des voix, deux candidats parmi lesquels l'évêque nomme le trésorier. Le trésorier est le représentant actif de la mense ; il est chargé de faire tous les actes de la vie civile intéressant cette personne morale.

2093. — IV. Séminaires et écoles ecclésiastiques. — Pour l'administration des biens du séminaire de chaque diocèse, il est formé un bureau composé de l'un des vicaires généraux qui préside en l'absence de l'évêque, du directeur et de l'économe du séminaire et d'un quatrième membre nommé par le ministre des cultes, sur l'avis de l'évêque et du préfet. Le secrétaire de l'archevêché ou évêché est secrétaire de ce bureau. Le bureau d'administration du séminaire a en même temps l'administration des écoles ecclésiastiques du diocèse.

Des évêques ont parfois cherché à soustraire l'administration des séminaires au contrôle du gouvernement; un évêque de Moulins notamment avait prétendu que les séminaires n'ont de compte à rendre de leur administration intérieure qu'à l'autorité spirituelle. Le Conseil d'État, par une déclaration d'abus du 4 mars 1835, a formulé nettement la théorie que « les séminaires, quoique placés comme établissements religieux, sous l'administration immédiate des évêques, sont soumis comme tous les établissements publics dont ils font partie, à la haute tutelle du gouvernement, à sa surveillance, de même qu'ils jouissent de sa protection ».

## § 3. — Établissements publics relatifs aux cultes non catholiques

2094. — I. Cultes protestants. — Pour les cultes protestants, les établissements investis de la personnalité civile sont :

1° Les *paroisses*. Aux termes de l'article 10 de la loi du 1er août 1879, le *conseil presbytéral* est chargé de veiller à l'ordre, à la discipline et au développement religieux de la paroisse, à l'entretien et à la conservation des édifices religieux et des biens curiaux. Il administre les aumônes et ceux des biens et revenus qui sont affectés à l'entretien du culte et des édifices religieux, le tout sous la surveillance du consistoire. — Il délibère sur l'acceptation des legs et donations qui peuvent lui avoir été faits. Il propose au choix des consistoires trois candidats pour les fonctions de receveur paroissial (V. *suprà*, n° 2089).

2° Les *consistoires*. « Le consistoire veille au maintien de la discipline, il contrôle l'administration des conseils presbytéraux dont il règle les budgets et arrête les comptes. Il nomme les receveurs des communautés de son ressort, il délibère sur l'acceptation des donations et legs faits au consistoire ou confiés à son administration. Il donne son avis sur les délibéra-

tions des conseils presbytéraux qui ont pour objet les donations ou les legs faits aux communautés de la circonscription » (art. 14).

3° Les *synodes particuliers* (église de la confession d'Augsbourg). « Le synode délibère sur toutes les questions qui intéressent l'administration, le bon ordre ou la vie religieuse, sur les œuvres de charité, d'éducation ou d'évangélisation établies par lui ou placées sous son patronage. Il statue sur l'acceptation des donations ou legs qui lui sont faits » (art. 19, § 1er).

2095. — II. Culte israélite. — Les établissements publics du culte israélite sont :

1° Les *consistoires départementaux* dont la personnalité est consacrée par l'article 64 de l'ordonnance du 25 mai 1844 en ces termes : « Les consistoires israélites ne peuvent, sans autorisation préalable, intenter une action en justice ou y défendre, accepter des donations et legs, en faire l'emploi, vendre ou acheter ».

2° Les *synagogues* ou temples ; mais il faut remarquer que l'administration est toujours excercée par le consistoire directement ou par délégation. Ainsi, « le consistoire a l'administration et la police de sa circonscription et des établissements et associations qui s'y rattachent. Il représente en justice les synagogues de son ressort, et excerce en leur nom les droits qui leur appartiennent » (art. 19, § 1 et 13). « Il institue, par délégation, auprès de chaque temple, et selon ses besoins, soit un commissaire administrateur, soit une commission administrative agissant sous sa direction et sous son autorité » (art. 21).

## SECTION III. — **Les congrégations religieuses.**

2096. — I. Historique. — Sous l'ancien régime, les congrégations religieuses ne pouvaient être établies qu'avec l'autorisation du roi, mais cette autorisation produisait des effets considérables qui étaient sanctionnés par la loi civile. La congrégation absorbait entièrement la personnalité de ses membres ; ceux-ci, désormais incapables d'avoir des biens propres, étaient morts civilement. D'autre part, le monastère pouvait recourir au bras séculier pour ramener dans son sein celui qui tenterait de s'affranchir de ses vœux.

Au nom de la liberté individuelle, le décret du 13 février 1790 déclara que « la loi constitutionnelle ne reconnaît plus de vœux monastiques solennels de personnes de l'un ou de l'autre sexe, et que les ordres ou congrégations réguliers dans lesquels on fait de pareils vœux, sont et demeureront supprimés en France, sans qu'il puisse en être établi de semblables à l'avenir ». Non seulement le Concordat ne rétablit pas les congrégations, mais la loi du 18 germinal an X (art. 18), après avoir autorisé les archevêques et évêques à établir dans leurs diocèses des chapitres cathédraux et des séminaires, prit soin d'ajouter : « Tous autres établissements ecclésiastiques sont supprimés. » Malgré toutes ces prohibitions, les congrégations religieuses tendaient à se reformer. Un décret-loi du 3 messidor de l'an XII déclara dissoutes la Société de Jésus et toutes autres agrégations

formées sous prétexte de religion et non autorisées. Toutefois, dans son article 4, ce décret permettait la formation de communautés religieuses avec l'autorisation du gouvernement. Diverses congrégations d'hommes et de femmes furent autorisées sous le premier Empire et au commencement de la Restauration. Mais, la loi du 2 janvier 1817 ayant disposé que tout établissement ecclésiastique « reconnu par la loi » pourrait, avec l'autorisation du chef de l'État, accepter des dons et legs ou acquérir des immeubles, la question s'éleva de savoir si les congrégations devaient être désormais autorisées par le pouvoir législatif. Elle fut tranchée par la loi du 24 mai 1825, laquelle, en décidant que les congrégations de femmes qui n'existaient pas au 1er janvier 1825, devraient être autorisées par une loi, tandis que celles qui existaient déjà à cette date pourraient être autorisées par le pouvoir exécutif, avait implicitement réservé au pouvoir législatif le droit d'autoriser les congrégations d'hommes. Un décret-loi du 31 janvier 1852, tout en maintenant le principe posé par la loi de 1825, substitua, dans la plupart des cas, l'autorisation par décret à l'autorisation législative pour les congrégations de femmes. La nécessité d'une loi ne fut maintenue que pour celles de ces congrégations qui seraient formées postérieurement à 1825 et présenteraient des statuts complètement nouveaux.

Un grand nombre de congrégations, soit d'hommes, soit de femmes, s'étaient formées sans autorisation, surtout sous le deuxième Empire. La plupart de ces congrégations avaient pour objet l'enseignement. Dans un projet de loi sur l'enseignement supérieur, le gouvernement avait introduit en 1879 un article 7 interdisant aux congrégations non autorisées le droit d'enseigner. Adoptée par la Chambre des députés, cette disposition fut rejetée par le Sénat comme contraire au principe de la liberté de l'enseignement. A la suite d'un ordre du jour de la Chambre des députés réclamant l'application des lois relatives aux congrégations non autorisées, le gouvernement rendit deux décrets portant la date des 29 mars et 3 avril 1880. Le premier enjoignait à la Société de Jésus de se dissoudre dans les trois mois; le second accordait aux autres congrégations un délai de trois mois pour former une demande en autorisation. Aucune autorisation n'ayant été demandée, les maisons occupées par les congrégations furent fermées.

La légalité de ces mesures souleva une vive controverse. On prétendit que les lois sur lesquelles le Gouvernement fondait son droit de dissolution avaient cessé d'être en vigueur, qu'elles étaient abrogées par désuétude et par les principes de liberté individuelle inscrits dans nos constitutions modernes, et que, dans tous les cas, l'autorité judiciaire, gardienne des droits individuels, était seule compétente pour trancher la question. Mais le Tribunal des Conflits déclara qne les décrets des 29 mars-3 avril 1880, rendus pour l'application des lois sus-indiquées, constituaient une mesure de police dont le Gouvernement était chargé d'assurer l'exécution et qu'il ne pouvait appartenir aux tribunaux judiciaires d'annuler les effets ou d'empêcher l'exécution de ces « actes administratifs », qui n'étaient susceptibles d'être attaqués que devant l'autorité administrative (Confl., 5 nov. 1880).

La législation concernant les congrégations religieuses a été refondue

par la loi du 1er juillet 1901. Elle a été complétée par deux règlements d'administration publique portant la date du 16 août 1901 et relatifs l'un à l'exécution générale de la loi sur le contrat d'association, l'autre à l'exécution de la même loi en ce qui concerne spécialement la liquidation des biens des congrégations non autorisées. Notons que la loi nouvelle n'établit plus de distinction entre les congrégations d'hommes et les congrégations de femmes.

2097. — II. Autorisation préalable. — « Aucune congrégation ne peut se former sans une autorisation donnée par une loi. Elle ne peut fonder aucun établissement qu'en vertu d'un décret rendu en Conseil d'État » (L. 1er juill. 1901, art. 13, §§ 1 et 2).

La loi maintient les autorisations antérieurement données, mais elle soumet les congrégations qui voudront se former à l'avenir à la nécessité d'une autorisation préalable et elle fixe un délai de trois mois pendant lequel les congrégations existantes au moment de la promulgation de la loi et non encore autorisées devront justifier qu'elles ont fait les diligences nécessaires pour se conformer à ses prescriptions (art. 18).

La *demande en autorisation* doit être signée de tous les membres fondateurs et accompagnée de pièces de nature à justifier l'identité des signatures. Elle est adressée au ministre de l'intérieur ; il en est donné récépissé. Il doit être joint à la demande : 1° un exemplaire du projet des statuts ; 2° l'état des rapports consacrés à la fondation de la congrégation et des ressources consacrées à son entretien ; 3° la liste des personnes qui, à un titre quelconque, doivent faire partie de la congrégation avec l'indication de leurs noms, prénoms, âge, lieu de naissance et nationalité ; par laquelle l'évêque du diocèse s'engage à prendre la congrégation et ses membres sous sa juridiction (D. 16 août 1901, art. 17, 18 et 20).

Le ministre fait procéder à l'instruction des demandes en provoquant notamment l'avis du conseil municipal de la commune dans laquelle doit être établie la congrégation et un rapport du préfet. Après avoir consulté les ministres intéressés, il soumet au Parlement les projets de loi tendant soit à accorder, soit à refuser l'autorisation (art. 21).

« Toute congrégation formée sans autorisation sera déclarée illicite » (L. 1901, art. 16, § 1er). Des peines sont édictées contre ceux qui en font partie ; elles sont portées au double contre les fondateurs ou administrateurs.

2098. — III. Capacité juridique des congrégations autorisées. — Les statuts doivent contenir « l'indication des actes de la vie civile que les congrégations doivent accomplir avec ou sans autorisation, sous réserve des dispositions de l'article 4 de la loi du 24 mai 1825 » (D. 1901, art. 19, § 2). Cette loi exige l'autorisation du Gouvernement pour que les congrégations puissent : « 1° accepter des biens meubles et immeubles qui leur seraient donnés par acte entre-vifs ou par acte de dernière volonté, *à titre particulier seulement ;* 2° acquérir à titre onéreux des biens immeubles ou des rentes ; 3° aliéner les biens immeubles ou les rentes dont elles seraient propriétaires. »

On a souvent cherché à échapper aux dispositions restrictives par des voies indirectes, et notamment au moyen de l'interposition de personnes

bénéficiaires apparentes d'avantages destinés aux congrégations. Les actes de cette nature sont déclarés nuls par le Code civil (art. 911). Néanmoins il a paru nécessaire d'édicter à cet égard des dispositions précises dans la loi nouvelle.

« Sont nuls, tous actes entre-vifs ou testamentaires à titre onéreux ou gratuit, accomplis soit directement, soit par personnes interposées, ou toute autre voie indirecte, ayant pour objet de permettre aux associations légalement ou illégalement formées de se soustraire aux dispositions des articles 2, 6, 9, 11, 13, 14 et 16 » (art. 17, § 1er).

« Sont légalement présumés personnes interposées au profit des congrégations religieuses, mais sous réserve de la preuve contraire : 1° les associés à qui ont été consenties des ventes ou fait des dons ou legs, à moins, s'il s'agit de dons ou legs, que le bénéficiaire ne soit l'héritier en ligne directe du disposant ; 2° l'associé ou la société civile ou commerciale, composée en tout ou partie des membres de la congrégation, propriétaire de tout immeuble occupé par l'association ; 3° le propriétaire de tout immeuble occupé par l'association, après qu'elle aura été dissoute. La nullité pourra être prononcée, soit à la diligence du ministère public, soit à requête de tout intéressé » (L. 1901, art. 17, § 2).

Un grand nombre de congrégations non reconnues s'étaient formées en vue de l'enseignement. Les principes professés par ces congrégations ne paraissant pas conformes à ceux qui constituent la base de notre Droit public moderne, le Gouvernement a fait insérer dans la loi nouvelle une diposition analogue à celle qui avait été rejetée en 1880 : « Nul n'est admis à diriger, soit directement, soit par personne interposée, un établissement d'enseignement, de quelque ordre qu'il soit, ni à y donner l'enseignement, s'il appartient à une congrégation religieuse non autorisée. Les contrevenants seront punis des peines prévues par l'article 8, § 2. La fermeture de l'établissement pourra, en outre, être prononcée par le jugement de condamnation » (art. 14).

2099. — IV. Contrôle administratif. — « Toute congrégation religieuse tient un état de ses recettes et dépenses ; elle dresse chaque année le compte financier de l'année écoulée et l'état inventorié de ses biens meubles et immeubles. La liste complète de ses membres, mentionnant leur nom patronymique, ainsi que le nom sous lequel ils sont désignés dans la congrégation, leur nationalité, âge et lieu de naissance, la date de leur entrée doit se trouver au siége de la congrégation. Celle-ci est tenue de représenter sans déplacement, sur toute réquisition du préfet, à lui-même ou à son délégué, les comptes, états et listes ci-dessus indiqués. Seront punis des peines portées à l'article 8, § 2, les représentants ou directeurs d'une congrégation qui auront fait des communications mensongères ou refusé d'obtempérer aux réquisitions du préfet dans les cas prévus par le présent article » (art. 15).

La loi ne contient pas de mesures semblables de contrôle à l'égard des autres associations. La lacune a été comblée en partie par l'article 11 du décret du 16 août 1901; mais cet article ne comporte aucune sanction pénale.

2100. — V. Extinction des congrégations autorisées. — Les congrégations religieuses peuvent s'éteindre soit naturellement lorsqu'il n'existe plus de membres d'une congrégation, soit par suite de dissolution prononcée contre elles.

« La dissolution de toute congrégation ou la fermeture de tout établissement peuvent être prononcées par décret en conseil des ministres » (L. 1901, art. 13, § 3). C'est là une innovation. Dans la législation précédente, l'autorisation des congrégations ne pouvait être révoquée que par une loi, même lorsqu'elle émanait du pouvoir exécutif (L. 24 mai 1825, art. 5).

Nous ne pensons pas que cette révocation puisse avoir lieu arbitrairement. L'article 12 de la loi de 1901 prévoit les cas dans lesquels les associations, en général, peuvent être dissoutes par décret en conseil des ministres. Cette disposition nous paraît devoir être appliquée aux congrégations religieuses (Cf. *supra*, n° 1128).

En cas de dissolution ou d'extinction d'une congrégation religieuse autorisée, les biens sont dévolus conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi du 24 mai 1825 (D. 16 août 1901, art. 19). « Les biens acquis par donation entre-vifs ou par disposition à cause de mort, feront retour aux donateurs ou à leurs parents au degré successible, ainsi qu'à ceux des testateurs au même degré. Quant aux biens qui ne feraient pas retour, ou qui auraient été acquis à titre onéreux, ils seront attribués et répartis, moitié aux établissements ecclésiastiques, moitié aux hospices des départements dans lesquels seraient situés les établissements éteints. La transmission sera opérée avec les charges et obligations imposées aux précédents possesseurs. Dans le cas de révocation, les membres de la congrégation auront droit à une pension alimentaire qui sera prélevée : 1° sur les biens acquis à titre onéreux; 2° subsidiairement sur les biens acquis à titre gratuit, lesquels, dans ce cas, ne feront retour aux familles des donateurs ou testateurs qu'après l'extinction desdites pensions. »

2101. — VI. Dissolution des congrégations non autorisées. — A défaut par les congrégations existantes et non encore autorisées ou reconnues d'avoir justifié que, dans le délai imparti, elles ont fait les diligences nécessaires pour se conformer aux prescriptions de la loi, ces congrégations sont réputées dissoutes de plein droit. Il en est de même des congrégations auxquelles l'autorisation a été refusée (L. 1901, art. 18, §§ 1 et 2).

2102. — *Liquidation des biens des congrégations non autorisées.* — La liquidation des biens détenus par ces congrégations a lieu en justice. Le tribunal, à la requête du ministère public, nomme, pour y procéder un liquidateur qui a, pendant toute la durée de la liquidation, tous les pouvoirs d'un administrateur séquestre. Le jugement ordonnant la liquidation est rendu public dans la forme prescrite pour les annonces légales.

Les biens et valeurs appartenant aux membres de la congrégation antérieurement à leur entrée dans la congrégation, ou qui leur seraient échus depuis, soit par succession *ab intestat* en ligne directe ou collatérale, soit par donation ou legs en ligne directe, leur sont restitués. Les dons et legs qui leur auraient été faits autrement qu'en ligne directe peuvent également être revendiqués, mais à charge par les bénéficiaires de faire la preuve qu'ils n'ont pas été les personnes interposées prévues par l'article 17. Les biens et valeurs acquis à titre gratuit et qui n'auraient pas été spécialement affectés par l'acte de libéralité à une œuvre d'assistance, pourront être revendiqués par le donateur, ses héritiers ou ayants droit, ou par les

héritiers ou ayants droit du testateur, sans qu'il puisse leur être opposé aucune prescription pour le temps écoulé avant le jugement prononçant la liquidation. Si les biens et valeurs ont été donnés ou légués en vue de gratifier non les congréganistes, mais de pourvoir à une œuvre d'assistance, ils ne pourront être revendiqués qu'à charge de pourvoir à l'accomplissement du but assigné à la libéralité.

Toute action en reprise ou en revendication devra, à peine de forclusion, être formée contre le liquidateur dans le délai de six mois à partir de la publication du jugement. Les jugements rendus contradictoirement avec le liquidateur, et ayant acquis l'autorité de la chose jugée, sont opposables à tous les intéressés. Passé ce délai de six mois, le liquidateur procèder à la vente en justice de tous les immeubles qui n'auraient pas été revendiqués ou qui ne seraient pas affectés à une œuvre d'assistance. Le produit de la vente, ainsi que toutes les valeurs mobilières, est déposé à la Caisse des dépôts et consignations.

L'entretien des pauvres hospitalisés est, jusqu'à l'achèvement de la liquidation, considéré comme frais privilégiés de liquidation. S'il n'y a pas de contestation ou lorsque toutes les actions formées dans le délai prescrit ont été jugées, l'actif net est réparti entre les ayants droit (L. 1901, art. 18, §§ 3-11).

2102 *bis*. — *Allocations attribuées aux membres des congrégations non autorisées*. — La loi laisse à un règlement d'administration publique le soin de déterminer, sur l'actif resté libre, l'allocation en capital ou sous forme de rente viagère qui sera attribuée aux membres de la congrégation dissoute qui n'auraient pas de moyens d'existence assurés ou qui justifieraient avoir contribué à l'acquisition des valeurs mises en distribution par le produit de leur travail personnel. Tel est l'objet du second règlement du 16 août 1901.

Si le membre de la congrégation est dépourvu de moyens suffisants d'existence, l'allocation est égale au capital qu'il serait nécessaire d'aliéner, d'après les tarifs de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, en vue de constituer à son profit une rente annuelle et viagère calculée d'après ses besoins alimentaires, en tenant compte de son âge, de son état de santé et de ses ressources personnelles, et sans que la quotité de cette rente puisse excéder 1,200 fr. par an.

S'il a contribué par son travail à l'acquisition des valeurs mises en distribution, l'allocation est égale à la somme qu'il aurait pu économiser en vivant en dehors de la congrégation dans les conditions de tout travailleur libre, sans que l'évaluation de ce pécule puisse excéder 1,200 fr. par an et donner lieu à aucun rapport d'intérêts.

S'il réunit les deux conditions sus-indiquées, l'allocation est calculée sur la base qui lui est la plus favorable, et le maximum qu'elle comporte est élevée d'un tiers (D. 16 août 1901, art. 6).

Tout membre d'une congrégation prétendant à une allocation doit former sa demande dans le délai de six mois à dater de la publication du jugement nommant le liquidateur (art. 7).

---

# TITRE IV

## Les finances publiques.

## CHAPITRE PREMIER

### L'ORGANISATION FINANCIÈRE

2103. — Division. — Ce chapitre comprendra quatre sections consacrées : la première à l'organisation et au fonctionnement du Ministère des finances, la seconde à la Caisse des dépôts et consignations qui forme un rouage très important dans notre régime financier, la troisième à la Cour des comptes qui exerce son pouvoir juridictionnel sur tous les comptables de deniers publics soit en premier et dernier ressort, soit comme juge d'appel des décisions rendues en matière de comptabilité par les conseils de préfecture ou les conseils du contentieux administratif des colonies. Dans la quatrième enfin, nous donnerons des notions générales sur les différentes branches des revenus publics.

### SECTION PREMIÈRE. — Le Ministère des finances.

#### § 1er. — Organisation

2104. — I. Administration centrale. — Actuellement le ministre des finances réunit un double caractère : il administre les deniers publics et il est le chef du Trésor. La Constitution de l'an III avait fait disparaître cette dualité de fonctions qui existait déjà à cette époque, en créant, d'une part, un ministre des contributions publiques, chargé de surveiller l'assiette et la répartition de l'impôt, et, d'autre part, une commission de la Trésorerie nationale composée de cinq membres. L'arrêté consulaire du 1er pluviôse an VIII rendit au ministre des finances l'administration générale des fonds publics en supprimant la Trésorerie et en confiant ses attributions à un conseiller d'État chargé de la Direction du Trésor, sous l'autorité du ministre. En 1802, le premier consul érigea cette direction en ministère du Trésor public. Ce ministère fut supprimé en 1814 et, depuis lors, les deux fonctions ont été réunies entre les mains du ministre des finances.

2105. — *Services intérieurs du ministère.* — Le ministère des finances comprend :

1° En ce qui concerne l'administration proprement dite, la *Direction générale de la comptabilité publique*, qui prépare les budgets et comptes de l'État et exerce son action et son contrôle sur toutes les comptabilités qui intéressent la gestion des deniers publics; la *Direction du personnel et du matériel;* la *Direction du contrôle des administrations financières et de l'ordonnancement;* la *Direction de la dette inscrite*, embrassant l'administration générale des rentes sur l'État et des autres éléments de la dette publique.

2° En ce qui concerne le maniement des deniers, la *Caisse centrale du Trésor public* chargée d'effectuer les recettes et les dépenses en général, et le *service du payeur central de la dette publique* institué pour payer spécialement les arrérages des rentes sur l'État.

2106. — *Inspection générale des finances.* — Créée en l'an IX et réorganisée sous la Restauration, l'inspection générale des finances vérifie toutes les caisses publiques, et même les caisses d'épargne ordinaires, dirige les comptables dans les diverses parties de leur gestion, signale les imperfections et les abus. Elle exerce, en outre, un contrôle spécial sur la gestion des chemins de fer et autres entreprises garanties par l'État. Elle se compose d'inspecteurs généraux et d'inspecteurs de diverses classes. Chaque année, du 1er mai au 15 novembre, des inspecteurs font des tournées dans les départements ou sont chargés de missions spéciales tant en France que dans les colonies ou à l'étranger; ils adressent au ministre des rapports dans lesquels ils rendent compte de leurs observations.

2107. — II. Comptables directs. — Les comptables en relations directes avec le ministère des finances sont les trésoriers-payeurs généraux, les receveurs particuliers et les percepteurs.

Dans chaque *département*, il y a un *trésorier-payeur général* dont les fonctions consistent principalement à assurer le recouvrement des contributions directes, à centraliser les revenus publics et à les verser au Trésor; enfin, depuis le décret du 21 novembre 1865 qui a réuni les fonctions de receveur général et celles de payeur du Trésor, à payer les dépenses de l'État. Les trésoriers-payeurs généraux rendent des comptes de gestion qui sont jugés par la Cour des comptes. Ils sont responsables de la gestion des receveurs particuliers des finances.

Dans le *département de la Seine*, il n'existe pas de trésorier-payeur général; les recouvrements sont effectués par un comptable qui porte le titre de *receveur central des finances*, et les dépenses par le caissier payeur central du Trésor et par le payeur central de la dette publique.

Dans chaque *arrondissement*, il y avait autrefois un *receveur particulier des finances;* mais, depuis quelques années, pour des raisons d'économie, un certain nombre de recettes particulières ont été supprimées. Les receveurs particuliers centralisent dans leur caisse les recettes versées par les différents comptables, surveillent et dirigent la gestion des percepteurs et répondent de la rentrée des impôts directs dans leur arrondissement. Ils gèrent sous la surveillance et la direction du trésorier-payeur général

auquel ils rendent compte. Ils ne sont pas personnellement justiciables de la Cour des comptes.

Enfin des *percepteurs des contributions directes*, en nombre plus ou moins considérable, suivant l'importance des localités, sont chargés sous leur réponsabilité, d'effectuer le recouvrement de ces impôts sur les contribuables et d'en opérer le versement à la caisse du receveur particulier.

Ces divers comptables sont astreints à fournir des cautionnements pour la garantie de leur gestion. Leurs biens sont, en outre, frappés d'un privilège au profit de l'État (L. 5 sept. 1807) et d'une hypothèque légale C. civ., art. 2121, *supra* n° 612).

2108. — III. Administrations financières. — La gestion des diverses branches des revenus publics est confiée à des administrations ayant chacune à sa tête un directeur général placé sous l'autorité directe du ministre des finances, d'où le nom de *Directions générales* qu'on leur donne souvent. L'une d'elles est l'administration ou direction générale des contributions directes. Les autres sont ordinairement désignées sous la dénomination commune de *Régies financières*, nom qui leur a été donné en 1789 lorsque l'État a pris la gestion directe ou régie des impôts indirects qui étaient précédemment affermés.

2109. — *Administration des contributions directes.* — Les services des contributions directes présentent ce caractère particulier qu'il y a séparation complète entre les agents chargés de déterminer l'assiette des impôts et les agents chargés d'en opérer la perception. L'assiette des contributions directes et des taxes assimilées est confiée à des fonctionnaires et à des agents administratifs composant l'administration des contributions directes, laquelle est chargée d'établir les rôles, c'est-à-dire les états nominatifs indiquant individuellement la somme due par chaque contribuable. L'administration centrale se compose d'un directeur général assisté de deux administrateurs. Il y a dans chaque département un directeur et un ou deux inspecteurs, dans chaque arrondissement un ou plusieurs contrôleurs.

Le recouvrement des cotes individuelles établies par l'administration des contributions directes est effectué par les comptables directs du Trésor dont nous avons donné plus haut l'énumération (n° 2107).

2110. — *Régies financières.* — Elles comprennent trois administrations ayant chacune à sa tête un directeur général assisté de deux ou trois administrateurs, et, dans les départements, une hiérarchie d'agents désignés sous divers noms : directeurs, inspecteurs, vérificateurs, receveurs.

En général, pour les impôts indirects, il y a confusion entre les agents chargés de la constatation des droits et les agents chargés de la perception.

Les régies financières comprennent : 1° l'*administration des contributions indirectes*, chargée de la perception des droits intérieurs sur divers objets, marchandises et services, tels que boissons, sucres, sels, matières d'or et d'argent, cartes à jouer, transports par terre et par eau, licences, et de la vente de certains produits monopolisés (tabac et poudres) ; 2° l'*administration de l'enregistrement, des domaines et du timbre*, chargée de la perception des droits d'enregistrement, de timbre, d'hypothèque, de transmission et autres droits sur les valeurs mobilières, et des produits

domaniaux ; 3° l'*administration des douanes*, chargée de la perception des droits sur les marchandises tarifées à leur introduction en France et des droits sur les sels dans la zone frontière.

Ajoutons enfin, comme source de revenus pour l'État, l'administration des postes et télégraphes qui est aujourd'hui placée sous la direction d'un sous-secrétaire d'État relevant du ministre du commerce et de l'industrie.

## § 2. — Fonctionnement

2111. — I. Recouvrement et centralisation des fonds. — Pour les impôts directs, le recouvrement ne s'opère qu'après une procédure préliminaire. Les rôles établis par la direction des contributions directes sont rendus exécutoires par le préfet ; le directeur les adresse au trésorier-payeur général qui en prend charge dans ses écritures, c'est-à-dire se déclare débiteur du montant de ces rôles. Le trésorier général les envoie aux receveurs particuliers qui en prennent charge à leur tour et les adressent aux percepteurs qui deviennent responsables de leur recouvrement.

Pour les impôts indirects, les agents portant le titre de receveurs constatent eux-mêmes le montant des droits et en opèrent le recouvrement.

Les fonds encaissés par les percepteurs et les divers receveurs sont versés périodiquement à la recette particulière des finances. Les receveurs particuliers, à leur tour, versent périodiquement à la trésorerie générale leurs fonds disponibles. Les trésoriers généraux ne centralisent les fonds que pour les employer à l'acquittement des dépenses de l'État et réserver l'excédent au Trésor où un compte courant est ouvert au nom de chacun d'eux. Ces versements pourraient se faire par l'envoi matériel des espèces à la Caisse centrale du Trésor ; mais on a généralement recours à un moyen plus simple et moins dispendieux : les fonds sont versés à la succursale de la Banque de France au compte du Trésor. La Banque sert ainsi d'intermédiaire pour la presque totalité des mouvements de fonds du Trésor public.

2112. — II. Paiement des dépenses. — Dans les départements, les trésoriers-payeurs généraux sont chargés, depuis 1865, d'acquitter les dépenses de l'État. Dans le département de la Seine, cette mission est dévolue au caissier payeur central du Trésor. Les trésoriers généraux reçoivent avis de la direction du mouvement général des fonds et des ordonnateurs secondaires, des ordonnances ou mandats dont ils auront à assurer le paiement.

Les trésoriers généraux acquittent directement les mandats ou ordonnances payables dans l'arrondissement chef-lieu ; ils transmettent les autres, après les avoir visés pour paiement, aux receveurs particuliers les plus proches du domicile des créanciers. Les receveurs particuliers paient directement ou par l'intermédiaire des percepteurs de leur circonscription.

## SECTION II. — La Caisse des dépôts et consignations.

2113. — I. Historique. — La Caisse des dépôts et consignations est un établissement public institué à l'effet de recevoir et administrer les sommes et valeurs dont il importe d'assurer la conservation à raison soit de leur origine, soit d'un litige, d'un état d'indivision ou d'une affectation dont elles sont l'objet.

Avant 1789, il existait des offices de receveurs des consignations. Ces offices furent abolis par une loi du 12 septembre 1791. Une autre loi du 23 septembre 1793 chargea la Trésorerie nationale de recevoir les consignations. Les fonds consignés se trouvèrent ainsi confondus dans la dette de l'État et durent subir une réduction considérable lors de la création du tiers consolidé par la loi du 9 vendémiaire an VI. On s'en servit encore, sous le Consulat et l'Empire, pour les besoins de la guerre. Afin d'empêcher le retour ce ces abus, la loi du 28 avril 1816 (art. 110) créa la Caisse des dépôts et consignations et soumit son fonctionnement à des règles précises. Son organisation et ses attributions sont déterminées par les ordonnances des 22 mai et 3 juillet 1816 et divers textes législatifs ou réglementaires postérieurs.

2114. — II. Organisation. — L'administration centrale de la Caisse se compose : d'un directeur général, de deux sous-directeurs et d'un caissier général, nommés par le chef de l'État. Le conseil d'administration est formé par la réunion de ces divers membres auxquels sont adjoints deux chefs de division.

Des préposés ou agents extérieurs de la Caisse existent dans toutes les villes où siège un tribunal de première instance. Ces préposés sont les trésoriers-payeurs généraux et receveurs particuliers des finances.

2115. — III. Commission de surveillance. — La Caisse est placée sous le contrôle d'une commission de surveillance composée : 1° de deux sénateurs élus par le Sénat; 2° de deux députés élus par leurs collègues; 3° d'un des présidents de la Cour des comptes désigné par cette cour ; 4° du gouverneur ou de l'un des sous-gouverneurs de la Banque de France désigné par le conseil de la Banque ; 5° du président ou de l'un des membres de la Chambre de commerce de Paris choisi par cette chambre ; 6° de deux membres du Conseil d'État nommés par le gouvernement; 7° du directeur du mouvement général des fonds au ministère des finances.

Cette commission élit elle-même son président et le choisit parmi ses membres. Chaque année, elle présente au Sénat et à la Chambre des députés un rapport sur la direction morale et la situation matérielle de la Caisse. Ce rapport est publié.

2116. — IV. Attributions. — La Caisse des dépôts et consignations reçoit les sommes et valeurs mobilières dont la consignation est prescrite par la loi, par un jugement ou par une décision administrative. Elle gère, en outre, les fonds appartenant à divers établissements publics.

Les consignations sont dites *judiciaires* ou *administratives*.

2117. — *Consignations judiciaires.* — Ces consignations sont générale-

ment effectuées par des débiteurs qui veulent se libérer, lorsque les créanciers ne veulent ou ne peuvent pas recevoir. Les articles 1257 et suivants du Code civil autorisent le débiteur à consigner les sommes dues, après des offres réelles. Parfois même, il n'y a pas lieu à la procédure d'offres. Il en est ainsi notamment en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, lorsqu'il existe des inscriptions hypothécaires sur les immeubles expropriés ou d'autres obstacles au versement des derniers entre les mains des ayants droits (*supra*, nos 1349-1350).

2118. — *Consignations administratives.* — Ces consignations sont imposées à l'administration par diverses dispositions réglementaires; elles ont principalement pour objet : 1° les cautionnements d'adjudicataires de travaux ou fournitures pour le compte de l'État, des départements, communes et établissements de bienfaisance; 2° les cautionnements des fermiers d'octroi des villes et communes; 3° les sommes saisies et arrêtées entre les mains des comptables publics, sur les traitements des fonctionnaires ou employés des diverses administrations publiques.

2119. — *Gestion des fonds de divers établissements publics.* — La Caisse des dépôts et consignations reçoit toutes les sommes provenant des retenues faites sur traitements ou autres rétributions, pour former un fonds de retraite en faveur des employés des administrations départementales et municipales; elle administre, sous la garantie de l'État, les fonds qu'elle reçoit des caisses d'épargne ordinaires et de la caisse nationale d'épargne, ceux des sociétés de secours mutuels, des institutions de prévoyance fondées en faveur des employés et ouvriers, etc. Elle gère directement la Caisse des offrandes nationales en faveur des armées de terre et de mer (L. 27 nov. 1872, D. 9 janv. 1873); la Caisse des retraites pour la vieillesse (L. 16 juin 1850, L. 20 juill. 1886), la Caisse d'assurance en cas de décès et la Caisse d'assurance en cas d'accidents résultant des travaux agricoles et industriels (L. 11 juill. 1868).

2120. — V. Opérations de la caisse. — La Caisse des dépôts est chargée, non seulement de conserver, mais encore de faire fructifier les sommes qu'elle reçoit. D'une part, elle emploie ces sommes en rentes sur l'État ou autres valeurs du Trésor, en obligations des compagnies de chemins de fer, en prêts aux départements ou aux communes, ou elle les verse en compte-courants au Trésor. D'autre part, elle paie aux déposants un intérêt qui est resté longtemps fixé à 3 0/0 et que la loi de finances du 26 juillet 1863 a réduit à 2 0/0.

Les bénéfices annuels réalisés par la Caisse appartiennent à l'État. Ces bénéfices ont été accrus, dans une certaine mesure, par l'art. 43 de la loi de finances du 16 avril 1895 qui déclare acquises à l'État les sommes déposées, lorsqu'il s'est écoulé un délai de 30 ans sans que le compte auquel ces sommes ont été portées ait donné lieu à une opération de versement ou de remboursement, ou sans qu'il ait été signifié à la Caisse une réquisition à fin de restitution ou un acte interruptif de la prescription. Le même article ajoute que la Caisse ne peut être tenue de payer plus de 30 années d'intérêts, à moins qu'avant l'expiration de cette période, il n'ait été formé une demande en justice reconnue fondée.

## SECTION III. — **La Cour des comptes.**

2121. — I. Historique. — L'origine de la Cour des comptes remonte aux anciennes Chambres des comptes supprimées par la loi du 29 septembre 1791. La Constituante institua à leur place un *Bureau de comptabilité*, formé en partie de membres de la législature et fonctionnant sous l'autorité de l'Assemblée, « qui devait apurer par elle-même les comptes de la nation » L'organisation de ce bureau fut modifiée à diverses reprises et en dernier lieu par la constitution de l'an VIII qui créa une *Commission de comptabilité nationale* composée de sept membres nommés par le Sénat et exerçant ses attributions sous l'autorité des consuls. La loi du 15 septembre 1807 organisa la *Cour des comptes* sur les bases qu'elle a conservées et qui semblent la rapprocher des tribunaux judiciaires, bien que dans la pensée des auteurs mêmes de cette loi, elle ne dût constituer qu'un tribunal administratif, puisqu'elle était soumise, comme tous les tribunaux administratifs, à la juridiction supérieure du Conseil d'État.

2122. — II. Organisation. — La Cour des comptes est composée : 1° d'un premier président qui veille à l'ensemble des services, préside les chambres réunies et peut présider chaque chambre ; 2° de trois présidents de chambre ; 3° de 18 conseillers-maîtres ayant seuls voix délibérative ; 4° de 86 conseillers référendaires chargés de vérifier les comptes et d'en faire le rapport ; 5° de 25 auditeurs dont 15 peuvent être autorisés par décret à faire des rapports aux chambres ; 6° d'un greffier en chef assisté d'un commis greffier. Le ministère public veille à ce que les comptables produisent leurs comptes dans les délais prescrits et requiert contre ceux qui sont en retard l'application des peines et amendes prononcées par la loi. Il est représenté par un procureur général ; un conseiller référendaire remplit les fonctions d'avocat général. Les présidents, conseillers et même les auditeurs admis à faire des rapports sont inamovibles (L. 16 sept. 1807 ; D. 7 mai 1888).

La moitié au moins des vacances parmi les conseillers maîtres est réservée aux conseillers référendaires. Deux tiers des vacances parmi les conseillers référendaires de 1re classe sont attribués, au choix, aux conseillers référendaires de 2e classe et un tiers à l'ancienneté dans la même classe (L. 13 avril 1900, art. 18).

2123. — III. Attributions. — La Cour des comptes exerce des attributions de juridiction à l'égard des comptables en deniers, des attributions de contrôle à l'égard des comptables en matières et à l'égard des ordonnateurs.

2124. — *Attributions de juridiction.* — La Cour des comptes prononce tantôt comme unique degré de juridiction, tantôt comme juge d'appel.

Comme unique degré de juridiction, elle statue sur les comptes des comptables de l'État et des départements dans tous les cas, et sur ceux des comptables des communes ou établissements publics dont les revenus excèdent 30,000 francs.

Cette juridiction s'applique, non seulement aux comptables réguliers, mais encore aux comptables de fait ou occultes, c'est-à-dire aux personnes qui, sans autorisation légale, se sont ingérées dans le maniement des derniers publics.

Comme *juge d'appel*, la Cour des comptes connaît des décisions rendues par les conseils de préfecture sur les comptes des receveurs des communes ou établissements publics dont les revenus n'excèdent pas 30,000 francs.

2125. — *Procédure.* — La Cour des comptes est saisie directement par le dépôt des comptables. Ceux-ci sont tenus de déposer leurs comptes avec pièces à l'appui dans les délais déterminés, passé lesquels ils sont passibles d'amendes.

La vérification des comptes donne lieu à des arrêts provisoires et à des arrêts définitifs.

Par ses *arrêts provisoires* la Cour enjoint au comptable de produire dans les deux mois, les compléments de justifications nécessaires. Si ces justifications ne sont pas produites ou ne sont pas accueillies par la Cour, l'arrêt devient définitif et il est exécutoire contre le comptable.

Par ses *arrêts définitifs*, la Cour établit « si les comptables sont quittes, en avance ou en débet » (L. 1807, art. 13). Dans les deux premiers cas, elle prononce leur décharge définitive et, si le comptable a cessé ses fonctions, elle ordonne la mainlevée des inscriptions hypothécaires mises sur ses biens ; mais la Cour ne pourrait pas prononcer de condamnation contre l'État au profit des comptables en avance. Aux termes d'un décret du 1er avril 1808, la Cour est tenue de rayer de la dépense des comptables les avances par eux faites pour quelque cause que ce soit. C'est au ministre que le comptable doit s'adresser pour en obtenir le remboursement. Dans le troisième cas, la Cour condamne le comptable à solder son débet dans le délai prescrit par la loi. Les comptables ne peuvent se libérer de la condamnation prononcée contre eux que par le paiement du débet mis à leur charge, sauf l'application, s'il y a lieu, de l'article 13 de la loi du 29 juin 1852 qui autorise le chef de l'État à accorder par décret en Conseil d'État remise totale ou partielle du débet.

La procédure devant la Cour des comptes ne comporte ni débat oral ni audience publique.

2126. — *Voies de recours.* — Les voies de recours ouvertes contre les arrêts de la Cour des comptes sont : 1° la revision ; 2° le recours en cassation devant le Conseil d'État.

La Cour, nonobstant l'arrêt qui a jugé définitivement un compte, peut procéder à sa revision, soit sur la demande du comptable appuyée de pièces justificatives recouvrées depuis l'arrêt, soit d'office, soit à la réquisition du procureur général, pour erreur, omission, faux ou double emploi reconnus par la vérification d'autres comptes (L. 1807, art. 16).

Tout intéressé a un recours devant le Conseil d'État contre les arrêts de la Cour des comptes, mais seulement pour « violation des formes ou de la loi » (art. 17). C'est un recours en annulation et non en réformation. Si l'annulation est prononcée, l'affaire est renvoyée à la Cour des comptes qui seule peut réformer ses arrêts.

2127. — *Attributions de contrôle à l'égard des comptables en matières.* — La comptabilité-matières a été soumise, non au jugement, mais au « contrôle » de la Cour des comptes par la loi du 6 juin 1843. La Cour prononce par voie de déclaration spéciale sur les comptes individuels des agents responsables des « matières de consommation et de transformation » déposées dans les magasins et autres établissements de l'État. Elle prononce également, chaque année, en audience solennelle une déclaration générale sur la conformité des résultats des comptes individuels des comptables en matières avec les résultats des comptes généraux publiés par les ministres; enfin elle consigne, dans un rapport annuel, les observations auxquelles ce double examen a donné lieu (O. 26 août 1844, art. 11 et 12). C'est un contrôle purement administratif qui ne peut donner lieu à aucun acte de juridiction sur le comptable.

2128. — *Attributions de contrôle à l'égard des ordonnateurs.* — « La Cour ne peut, en aucun cas, s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs » (L. 1807, art. 16). Néanmoins, il a paru nécessaire de lui conférer un droit d'observation sur les comptes des ministres, et lorsqu'elle relève de graves irrégularités dans ces comptes, elle a le droit de les signaler par la voie du référé au ministre compétent. D'autre part, en vue d'éclairer le pouvoir législatif sur les résultats de ses constatations, l'ordonnance du 9 juillet 1826 lui a prescrit de certifier, par *déclarations solennelles et publiques*, la conformité des faits soumis à ses vérifications avec ceux annoncés dans les comptes présentés par les ministres aux deux Chambres. Ces déclarations sont spéciales et générales. Les déclarations *spéciales* sont rendues par la chambre compétente; les *déclarations générales* sont prononcées par les chambres réunies. La déclaration générale relative à un exercice doit être remise par la Cour au ministre des finances avant le 1er mai de l'année qui suit la clôture de cet exercice (L. 25 janv. 1889. art. 7). En outre, la Cour, dans un *rapport annuel* au chef de l'État, donne le résultat de ses travaux expose ses vues sur les réformes, qu'il lui paraîtrait utile d'introduire dans les différentes parties de la comptabilité publique, et enfin signale les infractions commises à la stricte application des lois de finance. Ce rapport joint à la déclaration générale de conformité forme la base du contrôle suprême que devront accomplir les Chambres législatives.

## SECTION IV. — **Les revenus publics.**

### § 1er. — Revenus autres que les impots

2129. — I. Produits du domaine. — Au moyen âge, la royauté, qui se confondait encore avec l'État, tirait la plus grande partie de ses ressources des domaines qu'elle possédait et de divers droits féodaux ou de suzeraineté qui lui appartenaient. Les aides ou subsides étaient de simples

dons gratuits que le roi demandait dans des circonstances exceptionnelles et notamment pour les frais de la guerre. Peu à peu une transformation s'est accomplie; les impôts sont devenus une charge obligatoire et permanente; ils ont pris un accroissement tel qu'ils ont formé la principale branche des revenus publics. Aujourd'hui les produits du domaine ne constituent qu'une fraction minime du budget des recettes de l'État.

Comme propriétaire, l'État possède principalement des forêts qui proviennent, soit du domaine royal ou d'anciens domaines souverains, soit de biens ecclésiastiques réunis à ceux de l'État par diverses lois de l'époque révolutionnaire, soit de la fixation des dunes ou du reboisement des montagnes. Les produits des forêts domaniales comprennent surtout la vente des coupes et l'affermage du droit de chasse.

L'État ne possède que tout à fait exceptionnellement des terres cultivées ou des maisons affermées. Notons cependant que certains établissements thermaux sont affermés par l'État, comme ceux de Vichy, Plombières, etc. Rappelons aussi que l'État peut tirer certains produits du domaine public fluvial, maritime et terrestre (n° 606).

2130. — II. Exploitations industrielles — En principe, il n'entre pas dans la fonction de l'État de se faire commerçant ou industriel. Néanmoins, dans divers cas, il a été dérogé à cette règle pour des raisons d'intérêt public ou simplement d'intérêt fiscal. Nous ne comprendrons, parmi les revenus provenant d'exploitations industrielles, que les produits des industries que l'État exerce sous le régime de la libre concurrence, c'est-à-dire en permettant aux citoyens ou à des associations privées de se livrer à des exploitations semblables. Nous rangerons parmi les impôts proprement dits les revenus des industries que l'État a monopolisées, soit pour les exercer lui-même, soit pour les affermer. Dans ce cas, en effet, l'État n'agit pas comme simple industriel ; il agit comme souverain en mettant à son service la puissance publique pour éloigner et punir les concurrents et fixer les prix de vente.

Les exploitations industrielles de l'État sont d'ailleurs très peu nombreuses ; on ne peut guère citer que les chemins de fer de l'État et l'imprimerie nationale.

2131. — III. Produits divers. — L'État perçoit divers produits qui ne peuvent être rangés sous une dénomination commune; tels sont les droits de chancellerie, les taxes de brevets d'invention, les fonds non réclamés aux caisses des agents des postes, et autres recettes accidentelles à divers titres. Parmi ces produits, les uns, dits « recettes en atténuation de dépenses », viennent atténuer, dans une certaine mesure, les dépenses faites par l'État pour certains services publics. Il en est ainsi, par exemple, pour les retenues et autres produits perçus en exécution de la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles. Ces retenues s'élèvent à environ 26 millions et les pensions civiles à servir par l'État dépassent 70 millions. Rentrent dans la même catégorie les retenues sur la solde des officiers des armées de terre et de mer, les contingents à verser par les colonies dont les budgets se soldent en excédent. D'autres produits constituent des « recettes d'ordre » proprement dites; elles représentent le recouvrement

intégral des dépenses faites par l'État pour certains services. Tels sont notamment les fonds de concours pour dépenses d'intérêt public.

## § 2. — Les impots

2132. — I. Définition de l'impot. — On définit quelquefois l'impôt : « Le prix des services rendus par l'État ». Cette définition est incomplète. L'impôt n'a pas seulement pour but de subvenir à la rémunération des services publics ; une fraction considérable des ressources qui en proviennent est affectée au paiement des dettes de l'État, dettes dont une partie remonte fort loin dans le passé et qui ont eu souvent pour objet des dépenses plus nuisibles qu'utiles. Il est donc plus exact de définir l'impôt : « La contribution mise à la charge de chaque citoyen pour sa part dans les dépenses publiques. »

En général, l'impôt est réclamé aux citoyens sous forme de prestations pécuniaires ; mais, lorsqu'il s'agit d'industries monopolisées, l'impôt consiste dans les bénéfices de l'exploitation, c'est à-dire la différence entre les frais de fabrication et le produit de la vente des objets fabriqués.

2133. — II. Historique. — Avant la Révolution, les impôts principaux étaient la taille, les vingtièmes, la capitation, la dîme, les aides, les traites, la gabelle, les droits de contrôle et de centième denier.

La *taille* dont l'origine féodale est bien connue, était fixée annuellement par le Conseil du roi, et répartie dans les généralités, puis dans les paroisses par des commissaires spéciaux ou des assesseurs. Dans certaines provinces, elle était réelle et frappait les immeubles ; dans d'autres, elle était personnelle, c'est-à-dire assise sur les revenus présumés des contribuables. Le clergé et la noblesse en étaient exempts.

Les *vingtièmes* consistaient en prélèvements sur les revenus fonciers. Établis d'abord à titre temporaire, ils devinrent permanents. Il en fut de même de la *capitation* qui pesait sur les contribuables à raison de leur état et de leur qualité. Le clergé s'était racheté de ces deux impôts au moyen de dons gratuits.

La *dîme* était un impôt territorial perçu au profit de l'Église ; il n'accroissait pas directement les ressources du Trésor, mais il dégrevait l'État de toute obligation à l'égard du culte et d'une partie des dépenses de la charité publique.

Les *aides* étaient des taxes mises sur la vente des boissons. Elles furent d'abord votées par les états généraux pour un temps déterminé dans des circonstances graves ; mais la royauté finit également par les rendre permanentes. On distinguait les aides ordinaires et les aides extraordinaires. Certaines provinces étaient abonnées pour une somme fixe par an, d'autres étaient rédimées, c'est-à-dire affranchies de l'impôt au moyen d'un secours donné au roi ; d'autres enfin en étaient complètement exemptes.

Les *traites* étaient prélevées sur les marchandises à leur entrée ou à leur sortie du royaume ou même d'une province.

La *gabelle* était une taxe sur la vente du sel. Cet impôt, l'un des plus

lourds, avait acquis une impopularité bien justifiée. Chacun était obligé d'acheter une certaine quantité de sel *(sel du devoir)*. L'inégalité la plus choquante existait dans la perception ; on distinguait les pays de *grande gabelle*, de *petite gabelle*, les provinces *rédimées* et les provinces *franches*. En outre, certaines personnes jouissaient du droit de *franc-salé*, c'est-à-dire du privilège d'avoir le sel en franchise.

Les droits de *contrôle*, de *centième denier*, d'*insinuation*, de *formule* (timbre), etc., étaient perçus sur les actes et mutations. L'administration de ces impôts se confondait avec celle des revenus domaniaux.

Quelques-uns de ces impôts étaient levés directement par les agents du Trésor; ce mode de perception s'appliquait à la taille, à la capitation et aux vingtièmes; les autres étaient mis en ferme. Des fermiers généraux ou traitants s'en rendaient adjudicataires moyennant une somme fixe et percevaient les impôts pour leur compte. L'État ne touchait qu'une faible partie de ce qui était payé par les particuliers.

Sous l'empire des doctrines économiques professées par les physiocrates, d'après lesquelles la terre, étant la source de tous les revenus, devait être la seule matière imposable, l'Assemblée constituante créa la contribution foncière. Faisant néanmoins une concession à ceux qui soutenaient que le commerce et l'industrie constituent une source de richesse qu'il est juste de frapper comme le revenu de la propriété territoriale, elle créa la contribution mobilière et les patentes et laissa subsister les douanes. Elle maintint aussi l'enregistrement comme correspondant à un service rendu.

**2134.** — III. Principes posés par la Constituante. — En transformant ainsi notre système d'impôts, l'Assemblée constituante a posé un certain nombre de principes qui forment encore la base de notre régime financier et sur lesquels nous devons nous arrêter quelques instants.

**2135.** — *Nécessité d'une loi pour l'impôt.* — Il avait été de principe autrefois en France que l'impôt devait être librement consenti par la nation; mais les rois qui avaient d'abord reconnu l'obligation d'obtenir le consentement des États généraux pour lever de nouveaux impôts, s'affranchirent peu à peu de cette intervention gênante et levèrent des taxes de leur autorité privée. Pendant près de deux siècles, les États généraux cessèrent d'être convoqués. Le roi établissait lui-même le brevet de la taille; il créait des impôts au moyen de lettres patentes enregistrées au parlement. L'Assemblé constituante proclama la nécessité d'une loi pour l'établissement de l'impôt : « Aucun impôt ou contribution en nature ou en argent ne peut être levé, aucun emprunt direct ou indirect ne peut être fait autrement que par un décret exprès de l'Assemblée des représentants de la nation » (Décl. des droits, art. 14).

**2136.** — *Vote annuel de l'impôt.* — « Les contributions publiques sont délibérées et fixées chaque année par le Corps législatif; elles ne peuvent subsister au delà d'un an si elles ne sont expressément renouvelées » (Const. 1791, art. 1er). On a quelquefois prétendu que cette règle a été modifiée par les chartes de 1814 et de 1830 ainsi que par la constitution de 1848 qui portent que les impôts directs ne sont consentis que pour un

an, mais que « les impôts indirects peuvent être consentis pour plusieurs années », et on a cherché à établir que si le budget des recettes n'était pas voté au commencement de l'année, le gouvernement pourrait néanmoins autoriser la perception des impôts indirects. La négative n'est pas douteuse en présence du principe posé ci-dessus, et cette interprétation est d'autant plus certaine que les lois annuelles de finances ont toujours pris soin d'énumérer les impôts indirects dont la perception est autorisée « conformément aux lois existantes ». D'ailleurs, pour bien marquer que le budget des recettes forme un tout indivisible, le législateur, lorsqu'il vote la loi des contributions directes un certain temps avant celles des impôts indirects, prend soin d'ajouter : « Les rôles confectionnés en exécution de la présente loi ne seront homologués et rendus exécutoires par les préfets et ne pourront être admis en recouvrement qu'après que la loi portant fixation du budget des recettes en aura autorisé la perception. »

2137. — *L'impôt proportionnel et l'impôt progressif.* — Aux termes du décret constitutionnel du 6 novembre 1789, « toutes les contributions et charges publiques, de quelque nature qu'elles soient, doivent être supportées proportionnellement par tous les citoyens et par tous les propriétaires à raison de leurs biens et facultés ».

La proportionnalité consiste en ce que chaque unité imposable est frappée de la même manière ; par exemple, s'il est perçu 1 franc pour 100 francs, il sera perçu 2 francs pour 200 francs, et ainsi de suite. A l'impôt proportionnel on oppose l'*impôt progressif*, c'est-à-dire un système dans lequel l'impôt, au lieu de rester le même pour chaque unité imposable, progresse à mesure que s'élève la fortune du contribuable ; si pour 100 francs, par exemple, on a demandé 1 franc ; pour 200 francs on demanderait 2 0/0 ; c'est-à-dire 4 francs, et ainsi de suite.

Le système de l'impôt progressif a été défendu par Montesquieu : « La proportion injuste, dit-il, serait celle qui suivrait exactement la proportion des biens » ; puis, parlant d'une taxe établie à Athènes, il ajoute : « La taxe était juste, quoiqu'elle ne fût pas proportionnelle. Si elle ne suivait pas la proportion des biens, elle suivait la proportion des besoins. On jugea que chacun avait un nécessaire physique égal ; que ce nécessaire physique ne devait pas être taxé ; que l'utile venait ensuite et qu'il devait être taxé, mais moins que le superflu ; que la grandeur de la taxe sur le superflu empêcherait le superflu » *(Esprit des lois)*. Les économistes qui ont préconisé le même système se fondent également sur ce que l'homme qui a juste de quoi nourrir sa famille ne doit pas contribuer dans la même proportion que celui qui, grâce à ses revenus, peut procurer aux siens toutes les jouissances du luxe et accroître encore sa fortune. Mais on a répondu que l'impôt progressif serait injuste et arbitraire : injuste, parce que l'impôt étant la participation de chacun des membres du corps social aux dépenses communes doit, comme dans toute société, être proportionnel à l'intérêt de chaque associé ; arbitraire, parce qu'il n'existe aucune base certaine pour fixer la progression qui pourrait arriver à détruire la propriété elle-même.

On a prétendu à tort que la Constiuante avait établi le principe de l'im-

pôt progressif dans la loi du 18 février 1791, sur la contribution mobilière. En fixant une taxe progressive sur le loyer, le législateur voulait atteindre proportionnellement le revenu ; mais il considérait qu'en général le pauvre est obligé de consacrer à son loyer une plus forte quote-part de son revenu que le riche.

2138. — *L'impôt sur le revenu et l'impôt sur le capital.* — La loi du 1er décembre 1790 concernant la contribution foncière porte que cette contribution est établie sur toutes les propriétés foncières « à raison de leur *revenu net* ». D'autre part, l'Instruction du 13 janvier 1791, sur la contribution mobilière, ajoute : « La contribution mobilière doit atteindre tous les *revenus* qui ne pourront l'être par la contribution foncière. » L'Assemblée constituante a donc considéré le revenu comme devant former seul la matière imposable.

De nos jours, on a proposé d'asseoir l'impôt uniquement sur le *capital*. Pour justifier cette théorie, on dit que « l'impôt représente la mise en valeur et les frais généraux d'exploitation du capital national ». Cette définition est incomplète; les dépenses faites par l'État ont aussi pour objet la sécurité des personnes indépendamment du capital qu'elles possèdent. D'ailleurs, l'impôt sur le capital épargnerait tous ceux qui vivent de leurs profits personnels, lors même que ces profits seraient considérables.

2139. — *L'impôt unique et l'impôt multiple.* — Les physiocrates, prétendant que la terre est l'unique source de la richesse, avaient proposé d'établir un *impôt unique sur la terre*. L'Assemblée constituante subissait encore l'influence de cette doctrine; néanmoins, pour atteindre tous les revenus imposables, elle avait conservé ou établi plusieurs sortes d'impôts. Le principe de la multiplicité des taxes ainsi posé s'est développé par la suite. Le législateur a recherché soigneusement les diverses branches de revenus pour les imposer à mesure qu'il a pu les saisir.

On a proposé de remplacer les divers impôts par un *impôt unique sur le revenu*. Le principe en lui-même serait juste ; mais la difficulté consiste dans le mode d'évaluation des revenus. Si on remet à une autorité quelconque le pouvoir de procéder à l'évaluation, le système sera inquisitorial et vexatoire; si on s'en rapporte à la déclaration des contribuables, l'État sera exposé à des fraudes nombreuses. L'impôt sera payé par les plus honnêtes; les autres chercheront le moyen de s'en affranchir. On peut ajouter que, dans le système de la multiplicité des taxes, il s'opère une sorte de compensation équitable qui corrige les injustices inhérentes à chaque taxe en particulier.

2140. — IV. Division des impots. — On divise les impôts en deux grandes catégories; d'une part les *impôts directs*; d'autre part, *les impôts indirects*.

Au premier abord, on pourrait croire que l'impôt direct est celui qui atteint directement et sans intermédiaire le vrai contribuable, et que l'impôt indirect est celui qui n'atteint le vrai contribuable que par répercussion. C'est, en effet, la définition qui est admise par les économistes, mais ce n'est pas celle qui est consacrée par la loi.

Dans le langage administratif, l'impôt direct est celui qui est perçu en vertu de rôles nominatifs dressés par l'autorité administrative et susceptibles de voies d'exécution. L'impôt indirect est celui qui est perçu à l'occasion de certains faits et ne comporte pas l'émission de rôles nominatifs.

---

## CHAPITRE II

### LES IMPOTS DIRECTS

---

2141. — I. Division. — On distingue actuellement cinq impôts directs : 1° la contribution foncière des propriétés bâties ; 2° la contribution foncière des propriétés non bâties ; 3° la contribution personnelle-mobilière ; 4° la contribution des portes et fenêtres ; 5° la contribution des patentes. C'est cette division que nous prendrons pour base de nos explications.

A un autre point de vue, les impôts directs se divisent en impôts de répartition et en impôts de quotité.

Les *impôts de répartition* sont ceux dont la somme totale, fixée d'avance par la loi annuelle de finances, est répartie par le législateur entre les départements, par les conseils généraux entre les arrondissements, par les conseils d'arrondissement entre les communes et par les commissions de répartiteurs entre les contribuables (1). Il existe trois impôts de répartition : la contribution foncière des propriétés non bâties, la contribution personnelle-mobilière et la contribution des portes et fenêtres. Depuis un certain nombre d'années, il existe une tendance marquée à transformer en impôts de quotité les divers impôts de répartition.

Les *impôts de quotité* sont ceux dont les taxes résultent de l'application à des éléments variables, de tarifs ou quotités déterminés et dont, par conséquent, les produits ne peuvent être évalués que d'une manière approximative au budget de l'État. Cette catégorie comprend : la contribution foncière des propriétés bâties et celle des patentes. Il faut y joindre les diverses taxes assimilées pour leur recouvrement aux contributions directes.

(1) La commission de répartition se compose du maire, d'un adjoint et de cinq citoyens contribuables fonciers dont deux au moins non domiciliés dans la commune s'il s'en trouve de tels. Elle est nommée par le sous-préfet sur la présentation du conseil municipal (L. 3 frim. an VII, art. 9; L. 5 avril 1884, art. 61).

A Paris, la commission de répartition des contributions directes est nommée par le préfet de la Seine (L. 23 frim. an III. Arr. des Consuls du 5 messidor an VIII). Elle se compose de sept membres titulaires (L. 24 juin 1880) et d'un nombre indéterminé de répartiteurs adjoints. Les uns et les autres reçoivent un traitement sur les fonds du budget municipal.

2142. — II. Principal et centimes additionnels. — Le principal d'une contribution directe, c'est la somme originairement fixée pour chacune d'elles, lors de son établissement ou de sa transformation. Les centimes additionnels sont les sommes successivement ajoutées au principal, à raison d'un certain nombre de centimes par franc de ce principal (1).

Les centimes sont *généraux* lorsqu'ils sont perçus au profit de l'État; *départementaux*, s'ils sont perçus au profit des départements, et *communaux* s'ils sont perçus au profit des communes. L'État perçoit des centimes additionnels notamment pour les dépenses de l'enseignement primaire; les centimes forment l'une des principales ressources du budget des départements et des communes.

A un autre point de vue, les centimes additionnels sont *ordinaires* lorsqu'ils sont établis d'une manière permanente, sans limitation de durée, et sans affectation spéciale; ils sont *spéciaux* lorsqu'ils sont affectés à certaines natures de dépenses, tels sont les centimes pour les chemins vicinaux ou pour le cadastre; ils sont *extraordinaires*, lorsqu'ils ne sont autorisés que pour une durée déterminée d'avance, notamment pour le remboursement d'emprunts.

## SECTION PREMIÈRE. — **Contribution foncière.**

2143. — Historique. — La contribution foncière a été établie par la loi du 1er décembre 1790. Pour en déterminer le chiffre, l'Assemblée constituante fit rechercher ce que chaque province payait d'impôts de toute nature. Le principal de la contribution foncière fut ainsi fixé à 240 millions; on y ajouta 60 millions de centimes additionnels. Restait la question de savoir comment cette somme serait répartie entre les contribuables. La Constituante décida qu'il serait fait un cadastre : mais elle admit *provisoirement* que la répartition serait faite d'après la base des anciens impôts. Les réclamations ne tardèrent pas à s'élever. On adopta alors un principe qui depuis a toujours été observé : celui d'opérer la rectification des erreurs par voie de dégrèvements accordés aux départements trop imposés. C'est ainsi que, par une suite de dégrèvements, le principal de l'impôt foncier se trouva réduit à 154 millons en 1821.

Les réclamations n'en continuèrent pas moins. La loi du 7 août 1850 prescrivit une nouvelle évaluation des revenus territoriaux ; mais le gou-

(1) Il existe actuellement une anomalie en ce qui concerne les centimes additionnels au principal de la contribution foncière des propriétée bâties. Lorsque cette contribution qui était un impôt de répartition, fut transformée en un impôt de quotité, par la loi du 8 août 1890, le principal de l'impôt a été modifié. Cette modification aurait eu une répercussion sur les centimes départementaux et communaux si la loi précitée (art. 26) n'avait pas décidé que, jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné, ces centimes seraient imposés dans les rôles nominatifs de chaque année, en prenant pour base le montant du principal inscrit aux rôles de 1890, sauf à tenir compte du mouvement de la matière imposable.

vernement ne poursuivit pas l'enquête, et la question de la *péréquation de l'impôt* fut ajournée. Reprise après 1870, elle a abouti à la loi du 8 août 1890 qui a apporté dans cette matière un remaniement considérable. Cette loi a établi une séparation complète entre l'impôt sur les propriétés bâties et l'impôt sur les propriétés non bâties. Elle a transformé le premier en impôt de quotité et réduit le taux du second dans 18 départements.

La loi de finances du 21 juillet 1894 (art. 4) a chargé l'administration des contributions directes de procéder aux « évaluations nécessaires pour transformer la contribution foncière des propriétés non bâties en un impôt sur le revenu net de ces propriétés », c'est-à-dire en un impôt de quotité.

### § 1er. — Propriétés non baties

**2144.** — I. Assiette de l'impot. — La contribution foncière est assise sur le *revenu net imposable* des propriétés foncières. « Le *revenu net* des terres est ce qui reste au propriétaire, déduction faite, sur le produit brut, des frais de culture, semence récolte et entretien. Le *revenu imposable* est le revenu net moyen calculé sur un nombre d'années déterminé » (L. 3 frim. an VII, art. 3 et 4).

**2145.** — *Fixation du revenu net imposable.* — La loi du 3 frimaire an VII pose à cet égard un très grand nombre de règles dans l'examen desquelles nous n'entrerons pas. L'idée qui a présidé au système de cette loi est la suivante : pour les terres labourables, déterminer une année commune en prenant quinze années antérieures, moins les deux plus fortes et les deux plus faibles, et en établissant une moyenne sur les onze années restantes ; pour les autres propriétés non bâties, évaluer le revenu imposable de ces propriétés par assimilation avec celui des meilleures terres labourables de la commune. C'est ainsi que la loi établit des règles spéciales pour les jardins, vignes, pâturages, etc.

**2146.** — *Exemptions.* — Le principe de la généralité de l'impôt foncier souffre quelques exceptions fondées, non sur une idée de privilège, mais sur des considérations d'intérêt général. La loi admet, tantôt une exemption totale et permanente, tantôt une exemption totale mais temporaire, tantôt enfin une modération temporaire de l'impôt foncier.

Les *exemptions totales et permanentes* sont relatives aux immeubles nationaux, départementaux et communaux ayant une destination d'utilité publique et non productifs de revenus, comme les routes, les rues, chemins, places publiques, etc.

Les *exemptions totales mais temporaires* résultent de divers textes : L'article 226 du Code forestier exempte de tout impôt pendant 30 ans les semis et plantations de bois sur le sommet et le penchant des montagnes. sur les dunes et dans les landes (Comp. L. 4 avril 1882, art. 6). La loi du 1er décembre 1887 exempte de l'impôt foncier pendant 4 ans les terrains plantés ou replantés en vignes dans les départements déclarés atteints par le phylloxera.

Enfin des *modérations temporaires* sont admises, d'une manière générale, pour les marais desséchés dont la cotisation ne peut être augmentée pendant vingt-cinq ans (L. 3 frim. an VII, art. 111); pour les terrains plantés ou semés en bois (en dehors des cas ci-dessus), qui ne peuvent être évalués qu'au quart des terres non plantées pendant les trente premières années de la plantation (art. 116).

2147. — *Dégrèvement des faibles cotes.* — Dans l'intérêt des petits propriétaires, la loi du 21 juillet 1897 accorde les remises suivantes sur la contribution foncière des propriétés bâties (part de l'État) : cotes de 10 fr. et au-dessous, remise totale ; cotes de 10 fr. 01 à 15 fr., remise des trois quarts; cotes de 15 fr. 01 à 20 fr., remise de moitié; cotes de 20 fr. 01 à 25 fr., remise d'un quart. Ces remises sont accordées aux contribuables français qui en font la demande en affirmant qu'ils ne sont pas inscrits aux rôles de ladite contribution pour d'autres cotes, que la part revenant à l'État sur leur contribution mobilière ne dépasse pas 20 fr.

2148. — II. Répartition. — Dans chaque commune la répartition individuelle de la contribution foncière des propriétés non bâties est faite au moyen du cadastre.

2149. — *Cadastre.* — La confection d'un cadastre général, votée par l'Assemblée constituante, ne reçut un commencement d'exécution que sous le Consulat. Un arrêté du 12 brumaire an XI prescrivit l'arpentage par *masses de cultures* de 1,800 communes disséminées sur tout le territoire pour fixer ensuite, par analogie, le revenu de toutes les autres. Le résultat de ce travail fut à peu près nul, et la loi du 15 septembre 1807 dut prescrire la confection d'un *cadastre parcellaire*.

Dans la pensée du législateur, le cadastre devait opérer la péréquation de l'impôt foncier sur l'ensemble du territoire; mais cette idée fut bien vite abandonnée. La loi du 20 mars 1813 décida que la péréquation ne dépasserait pas les limites de l'unité départementale. La loi du 15 mai 1818 (art. 38) restreignit la péréquation aux cantons cadastrés d'un même arrondissement; enfin la loi du 31 juillet 1821 ordonna que les opérations cadastrales seraient circonscrites dans l'intérieur des communes et ne serviraient qu'à rectifier la répartition individuelle. C'est dans ces conditions qu'a été effectué le cadastre en France. Un décret du 30 mai 1891 a institué une commission en vue d'étudier les réformes à adopter pour que le cadastre ne soit plus seulement le régulateur de l'impôt, mais devienne en même temps la base de la propriété foncière.

2150. — *Opérations cadastrales.* — Le cadastre parcellaire est un *état descriptif évaluatif* de toutes les parcelles du sol appartenant à des propriétaires différents, ou soumises à des cultures différentes, ou bien encore limitées entre elles par des séparations naturelles ou artificielles. L'établissement du cadastre comprend : 1° des opérations d'art; 2° une expertise; 3° des opérations administratives.

Les *opérations d'art* sont exécutées par des géomètres; elles embrassent la délimitation de la commune, sa division en sections pour faciliter la confection du plan, la triangulation pour en assurer l'exactitude, l'arpentage et le levé du plan par parcelles.

L'*expertise* a pour but l'évaluation, d'après les principes posés par les lois et règlements, des revenus imposables de toutes les propriétés comprises dans la commune; elle comprend : la classification, le classement et le tarif des évaluations.

La *classification* a pour objet de diviser les fonds en classes d'après leur nature et leur qualité ; elle est opérée par des commissaires classificateurs au nombre de cinq choisis par le conseil municipal parmi les propriétaires des cultures dominantes; deux sont pris en dehors de la commune. Le contrôleur des contributions assiste les classificateurs. Pour chaque nature de fonds, on choisit deux parcelles destinées à servir, l'une de type supérieur, l'autre de type inférieur. Le nombre des classes ne peut jamais excéder cinq.

Le *classement* consiste à distribuer entre les diverses classes chaque parcelle prise isolément. Il est fait par trois classificateurs au moins ou trois suppléants, en présence du contrôleur.

Le *tarif des évaluations* est la détermination par hectare du revenu moyen de chaque classe de terre dans chaque nature de culture. Pour en vérifier l'exactitude, et le modifier, s'il y a lieu, les classificateurs appliquent ce tarif provisoire à un certain nombre de domaines affermés ou dont la valeur est notoirement constatée. Le tarif ainsi établi est soumis au conseil municipal qui l'arrête; il est ensuite déposé pendant quinze jours à la mairie pour que les propriétaires puissent en prendre connaissance et présenter leurs observations; s'il survient des réclamations, le conseil municipal les examine et propose les modifications qu'il juge convenables. Enfin le tarif est soumis à l'approbation de la commission départementale.

Les *opérations administratives* comprennent la confection des états de sections et de la matrice cadastrale.

Le tarif des évaluations définitivement arrêté est transmis au directeur des contributions directes du département, qui rédige les *états de sections* indiquant, d'après les numéros d'ordre inscrits au plan parcellaire, le nom des propriétaires, la nature, la contenance, la classe et le revenu imposable de chaque parcelle.

Les états de section servent de base à la confection de la matrice cadastrale qui réunit, sous le nom de chaque propriétaire, les propriétés lui appartenant dans les diverses sections avec le revenu imposable. Pour répartir l'impôt entre les contribuables, il suffit de chercher le rapport qui existe entre le contingent de la commune et le total des revenus matriciels et d'appliquer ce rapport au revenu imposable de chaque propriétaire.

La matrice cadastrale est tenue au courant des changements de propriétaires au moyen d'un travail annuel de *mutations* spécialement confié aux contrôleurs des contributions directes qui reçoivent des bureaux de l'enregistrement le relevé de tous les actes translatifs de propriété et se transportent dans chaque commune pour recevoir les déclarations des intéressés.

2151. — *Recours contre les opérations cadastrales.* — A raison de leur caractère technique, les opérations d'art ne donnent lieu, en principe, à aucun recours par la voie contentieuse.

La classification est un acte d'administration pure qui ne pourrait être attaqué que par la voie du recours pour excès de pouvoir. Il en est de même du tarif des évaluations ; cependant le règlement du 15 mars 1827 (art. 81) et la jurisprudence du Conseil d'État ouvrent un recours devant le conseil de préfecture au propriétaire qui possède à lui seul la totalité ou la presque totalité d'une nature de culture. En dehors de ce cas exceptionnel, la loi du 10 août 1871 (art. 88) prévoit expressément un recours pour cause d'inopportunité ou de fausse appéciation des faits, devant le conseil général contre les décisions de la commission départementale, et un recours devant le Conseil d'État au contentieux pour cause d'excès de pouvoir ou de violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique (C. d'Ét., 2 déc. 1887).

Quant au classement, il peut léser les droits des propriétaires et ouvrir, à ce titre, un recours contentieux qui est porté, comme les demandes en réduction de contribution, devant le conseil de préfecture en vertu de l'article 4, § 1er, de la loi du 28 pluviôse an VIII ; mais, aux termes de l'ordonnance du 3 octobre 1821 (art. 9), la réclamation contre le classement doit être présentée dans les *six mois* qui suivent la mise en recouvrement du premier rôle cadastral. Passé ce délai, aucune réclamation ne peut être admise qu'autant qu'elle porte sur des causes postérieures et étrangères au classement. D'après la jurisprudence du Conseil d'État, il faut que ces causes soient indépendantes de la volonté du propriétaire et qu'elles modifient le revenu d'une manière permanente (C. d'Ét., 12 août 1859). Il faut, en outre, que l'événement qui produit la dépréciation soit spécial à la propriété pour laquelle on réclame ; si cette dépréciation résulte d'un fléau commun, comme le phylloxera, elle ne peut pas avoir pour effet de faire modifier le classement (C. d'Ét., 22 janv. 1886). Dans ces cas exceptionnels, la réclamation doit être formée dans les six mois qui suivent 'événement (C. d'Ét. 31 janv. 1880).

2152. — *Renouvellement du cadastre.* — L'intérêt de l'agriculture exige que les biens ruranx soient à l'abri des augmentations ou diminutions de taxes qui affectent leur valeur vénale. Les rapports entre les cultures, une fois établis, doivent subsister pendant un certain temps. Aussi la loi du 15 septembre 1807 (art. 38) avait-elle posé le principe de la *fixité des évaluations cadastrales*. Ce principe toutefois ne doit pas être exagéré ; des modifications incessantes surviennent, en effet, dans la valeur relative des propriétés foncières. Pour rétablir l'égalité proportionnelle, il serait utile de procéder à des revisions périodiques du cadastre ; mais une revision complète serait très longue et très coûteuse. Afin de permettre aux communes d'opérer des revisions partielles, la loi du 7 août 1850 (art. 7) dispose que « dans toute commune *cadastrée depuis* 30 *ans au moins* il pourra être procédé à la revision et au renouvellement du cadastre sur la demande du conseil municipal de la commune, et sur l'avis conforme du conseil général du département, à la charge par la commune de pourvoir aux frais des nouvelles opérations ». Une autre loi du 17 mars 1898 tend à rendre plus rapide et plus économique la revision du cadastre. La part de l'État dans la dépense peut s'élever jusqu'à 40 p. 100, celle du

département doit être au moins égale et le surplus doit être fourni par la commune intéressée. Pour profiter de ces avantages, la commune doit constituer soit une commission, soit un syndicat de délimitation et de bornage. Enfin la loi de finances du 13 août 1900 (art. 19-21) autorise l'exécution des travaux de triangulation et d'arpentage sur les propriétés privées, sauf l'allocation d'indemnités pour dommages causés aux propriétés et récoltes. A défaut d'accord amiable, ces indemnités sont réglées par le conseil de préfecture.

## § 2. — Propriétés baties

2153. — I. Assiette de l'impot. — Pendant longtemps la contribution des propriétés bâties a eu la même assietteque la contribution des propriétés non bâties avec laquelle elle était confondue. Cependant il existe entre ces deux éléments de l'impôt foncier une différence notable. Par sa nature même, la propriété bâtie est plus facile à suivre dans ses variations que la propriété non bâtie. La loi du 8 août 1890 a séparé les deux contributions; elle dispose : « A partir du 1er janvier 1891, il ne sera plus assigné de contingent aux départements, arrondissements et communes en matière de contribution foncière des propriétés bâties » (art. 4).

« La contribution foncière des propriétés bâties sera, à partir de la même date, réglée en raison de la valeur locative de ces propriétés, telle qu'elle a été établie conformément à l'article 34 de la loi du 8 août 1885, sous la déduction d'un quart pour les maisons et d'un tiers pour les usines en considération du dépérissement et des frais d'entretien » (art. 5).

2154. — *Base de la contribution.* — Le principal de la contribution est déterminé, chaque année, par la loi des contributions directes qui fixe le taux pour cent appliqué à la valeur locative établie comme il est dit à l'article 5 et après les déductions spécifiées au même article. Ce taux est fixé, depuis 1891, à 3 fr. 20 p. 100 de la valeur locative. Il avait été réduit de moitié dans la Corse (1) pendant cinq ans à partir de 1891 (art. 6).

2155. — *Exemptions.* — Sont exemptés d'une manière permanente de la contribution foncière les édifices et bâtiment appartenant à l'État, aux départements, communes et établissements publics qui ne sont pas productifs de revenus et dont la destination a pour objet l'utilité publique (L. 3 frim. an VII, art. 105; D. 12 août 1808).

En vue de favoriser la construction de maisons nouvelles, la loi du 3 mai 1854 avait exempté de la contribution foncière pendant 30 ans les maisons construites sur les terrains vendus aux abords du Louvre et des Tuileries. Ces exemptions ont pris fin aujourd'hui ; mais une exemption de même nature subsiste encore pendant 25 ans pour les maisons construites dans la presqu'île de Perrache à Lyon avant le 1er janvier 1887 (L. fin. 29 déc. 1884).

(1) La Corse, en vertu des arrêtés rendus sous le Consulat par l'administrateur Miot, est soumise à un régime de faveur relativement aux impôts.

Les constructions nouvelles, reconstructions et additions de construction ne sont soumises à la contribution foncière que la troisième année après achèvement ; mais, pour jouir de cette exemption temporaire, le propriétaire doit en faire la déclaration à la mairie de la commune où le bâtiment est situé, dans les quatre mois à partir de l'ouverture des travaux (L. 1890, art. 9).

Enfin les bâtiments servant aux exploitations rurales, même lorsqu'ils servent à loger, indépendamment des bestiaux des fermes et métairies, les gardiens de ces bestiaux, ne sont soumis à la contribution foncière qu'à raison du terrain qu'ils enlèvent à la culture, évalué sur le pied des meilleures terres labourables (L. 3 frim. an VII, art. 85 ; L. 1890, art. 5, § 2).

2156. — II. ÉVALUATION DE LA VALEUR LOCATIVE. — Du moment que la contribution foncière des propriétés bâties était transformée en impôt de quotité, les *répartiteurs* n'avaient plus à jouer un rôle principal dans l'établissement de cet impôt ; aussi la loi du 8 août 1885 (art. 34) avait-elle chargé l'*administration des contributions directes* de procéder au recensement de toutes les propriétés bâties, « avec évaluation de la valeur locative actuelle de chacune d'elles ». En fait, lors de cette première évaluation qui a été approuvée par la loi du 8 août 1890, les répartiteurs ont été souvent appelés, mais leur intervention était requise à titre purement consultatif ; aucune disposition de loi ou de règlement n'obligeait l'administration à soumettre les évaluations à l'examen des répartiteurs (C. d'Ét., 16 mars 1894).

2157. — *Réclamations contre l'évaluation.* — « Tout propriétaire de propriété bâtie est admis à réclamer contre l'évaluation attribuée à son immeuble pendant *six mois* à dater de la publication du premier rôle pendant lequel son immeuble aura été imposé, et pendant *trois mois* à partir de la publication du rôle suivant. — En ce qui concerne les rôles subséquents, les propriétaires sont admis à réclamer pendant les trois mois de la publication de chaque rôle lorsque, par suite de circonstances exceptionnelles, leur immeuble aura subi une dépréciation. — En dehors des cas prévus aux deux paragraphes précédents, aucune demande en décharge ou en réduction ne sera recevable, sauf le cas où l'immeuble serait en tout ou en partie détruit ou converti en immeuble rural. Les réclamations sont présentées, instrnites et jugées selon les règles suivies en matière de contributions directes » (L. 1890, art. 7).

2158. — *Revision des évaluations.* — Les évaluations sont revisées tous les dix ans. Toutefois, si par suite de circonstances exceptionnelles, il se produit, dans l'intervalle de deux revisions décennales, une dépréciation générale des propriétés bâties, soit de l'intégralité, soit d'une fraction notable d'une commune, le conseil municipal a le droit de demander qu'il soit procédé à une nouvelle évaluation des propriétés bâties de la commune, à la charge pour celle-ci de supporter les frais de l'opération. Les évaluations ainsi établies sont néanmoins renouvelées à l'expiration de la période décennale en cours (art. 8).

2159. — *Constructions nouvelles.* — Les constructions nouvelles, les reconstructions et les additions sont imposées par comparaison avec les

autres propriétés bâties de la commune où elles sont situées (art. 9). Dans ces divers cas l'évaluation est *faite* par le contrôleur *assisté* du maire et des répartiteurs (art. 11).

## SECTION II. — **Contribution personnelle-mobilière.**

2160. — I. Assiette. — La contribution personnelle-mobilière, créée par la loi du 18 février 1791 en même temps que la contribution foncière, comprend deux éléments ayant chacun une base différente : l'élément personnel et l'élément mobilier. Ces deux éléments ont été réunis par la loi du 21 avril 1832 qui régit encore la matière.

« La *taxe personnelle* se compose de la valeur de trois journées de travail. Le conseil général, sur la proposition du préfet, détermine le prix moyen de la journée de travail dans chaque commune, sans pouvoir néanmoins le fixer au-dessous de 80 centimes ni au-dessus de 1 fr. 50 » (L. 1832, art. 10).

La *taxe mobilière* a pour base la « valeur locative » des habitations. Aux termes de l'article 17, § 2, de la loi de 1832, « les parties de bâtiments consacrées à l'habitation personnelle doivent seules être comprises dans l'évaluation des loyers ». De là une double conséquence: d'une part, la contribution est due lors même que les locaux seraient occupés gratuitement, et la loi en donne des exemples en décidant (art. 15) que les fonctionnaires, ecclésiastiques et employés civils ou militaires « logés gratuitement dans les bâtiments appartenant à l'État, aux départements, communes ou hospices, sont imposables d'après la valeur locative des parties de ces bâtiments affectées à leur habitation personnelle ». D'autre part, il n'y a pas lieu de comprendre dans l'estimation de la valeur locative les parties de bâtiments qui ne forment pas une dépendance de l'habitation personnelle, telles que les boutiques, ateliers et autres locaux exclusivement consacrés au commerce ou à l'industrie (Cir. 5 sept. 1880).

2161. — *Qui doit l'impôt ?* — « La contribution personnelle-mobilière est due par chaque habitant et par chaque étranger de tout sexe jouissant de ses droits et non réputé indigent. — Sont considérés comme jouissant de leurs droits les veuves et les femmes séparées de leur mari; les garçons et filles majeurs ou mineurs ayant des moyens suffisants d'existence, soit par leur fortune personnelle, soit par la profession qu'ils exercent, lors même qu'ils habitent avec leur père, mère, tuteur ou curateur » (art. 12).

Ainsi, la loi considère comme jouissant de leurs droits, tous ceux qui ont *personnellement* des moyens d'existence. Sont réputés indigents ceux que le conseil municipal a désignés comme devant être exemptés de toute cotisation ou comme devant n'être assujettis qu'à la taxe personnelle (art. 18).

Les père et mère de sept enfants vivants, mineurs, légitimes ou reconnus, assujettis à une contribution personnelle-mobilière égale ou inférieure

à 10 francs en principal, sont exonérés d'office de cette contribution (L. 8 août 1890, art. 31).

Les officiers avec troupes en sont exemptés, à moins qu'ils ne louent en ville un appartement dont le loyer est supérieur à la valeur locative de celui qu'ils pourraient occuper dans les bâtiments de l'État, auquel cas ils seraient imposables, déduction faite de la valeur du logement auquel ils ont droit (C. d'Ét., 23 nov. 1883).

2162. — *Où l'impôt est-il dû ?* — Il faut faire une distinction entre les deux éléments de l'impôt. « La taxe personnelle n'est due que dans la commune du domicile réel ; la contribution mobilière est due pour toute habitation meublée, située soit dans la commune du domicile réel, soit dans toute autre commune » (L. 1832, art. 13, § 1er).

Le contribuable n'ayant qu'une seule habitation doit l'impôt dans la commune où il réside au moment de la formation de l'état annuel de mutations; toutefois si, après ce travail de mutations, il a quitté la commune et transporté son domicile dans une autre commune où il a été également imposé, il ne doit la contribution que dans la commune de sa nouvelle résidence (*Ib.*, § 2).

2163. — *Annualité de l'impôt.* — « La contribution personnelle-mobilière est établie pour l'année entière » (L. 1832, art. 21). De ce principe la loi a tiré diverses conséquences : ainsi elle décide que, « lorsqu'un contribuable vient à décéder dans le courant de l'année, ses héritiers sont tenus d'acquitter le montant de sa cote » (*Ib.*). En outre, l'article 22 de la loi dispose : « En cas de déménagement hors du ressort de la perception, comme en cas de vente volontaire ou forcée, la contribution est exigible pour la totalité de l'année courante. Les propriétaires, et, à leur place, les principaux locataires, doivent, un mois avant l'époque du déménagement de leurs locataires, se faire représenter par ces derniers les quittances de leur contribution personnelle-mobilière. Lorsque les locataires ne présentent point ces quittances, les propriétaires ou principaux locataires sont tenus, sous leur responsabilité personnelle, de donner, dans les trois jours, avis de leur déménagement au percepteur. »

2164. — II. Répartition. — Le contingent de chaque département dans la contribution personnelle-mobilière est diminué, chaque année, du montant en principal des cotisations personnelles et mobilières afférentes aux maisons détruites. Il est augmenté proportionnellement à la valeur locative des maisons nouvellement construites, à mesure qu'elles sont imposées à la contribution foncière, à raison du vingtième de la valeur locative réelle des locaux consacrés à l'habitation (L. 4 août 1844). La répartition de l'impôt personnel et mobilier entre les contribuables est faite d'après une matrice revisée chaque année par les commissaires répartiteurs assistés du contrôleur des contributions directes ; lesquels y portent « tous les habitants jouissant de leurs droits et non réputés indigents, et déterminent les loyers qui doivent servir de base à la répartition individuelle » (L. 1832, art. 17, § 1er). Le travail des répartiteurs doit être soumis au conseil municipal, non pour le modifier, mais pour désigner les habitants qui devront être exemptés de la contribution.

Les deux taxes, dont l'une est impôt de quotité, forment cependant par leur réunion un impôt de répartition. Pour les répartir, on multiplie le montant de la taxe personnelle par le nombre des individus qui y sont soumis ; on retranche d'abord ce produit du contingent personnel et mobilier, puis on répartit le surplus du contingent en cotes mobilières, proportionnellement à la valeur locative de chaque habitation.

2165. — *Dispositions spéciales aux villes ayant un octroi.* — « Dans les villes ayant un octroi, le contingent personnel et mobilier peut être payé en totalité ou en partie par les caisses municipales, sur la demande qui en est faite au préfet par les conseils municipaux. Ces conseils déterminent la portion du contingent qui doit être prélevée sur les produits de l'octroi. La portion à percevoir au moyen d'un rôle est répartie en cotes mobilières seulement, au centime le franc des loyers d'habitation, après déduction des faibles loyers que les conseils municipaux croient devoir exempter de la cotisation » (L. 1832, art. 20). Les délibérations prises à ce sujet par les conseils municipaux doivent être approuvées par décret.

L'article 5 de la loi du 3 juillet 1846 ajoute que « la portion du contingent restant à percevoir au moyen d'un rôle peut, déduction faite des faibles loyers qui sont jugés devoir être exemptés de toute cotisation, être répartie, en vertu des délibérations desdits conseils, soit au centime le franc des loyers d'habitation, soit d'après un tarif gradué en raison de la *progression* ascendante de ces loyers ». On a quelquefois soutenu que cette disposition donnait le droit d'établir un impôt mobilier progressif dépassant, pour les loyers élevés, le chiffre de la répartition proportionnelle ; mais ce système a été rejeté par le Conseil d'État (21 juill. 1876).

## SECTION III. — **Contributions des portes et fenêtres.**

2166. — I. Historique. — La contribution des portes et fenêtres, créée par la loi du 4 frimaire an VII, a été alternativement un impôt de quotité et un impôt de répartition ; c'est ce dernier caractère qu'elle a depuis la loi du 21 avril 1832. La loi du 18 juillet 1892 a supprimé cette contribution *à partir du 1er janvier 1894* et l'a transformée en une taxe représentative calculée à raison de 2 fr. 40 p. 100 du revenu net de la propriété bâtie ; mais, les conditions de cette transformation n'ayant pas été, jusqu'à ce jour, déterminées par le législateur, nous croyons devoir rappeler la législation encore existante.

2167. — II. Assiette. — « La contribution est établie sur les portes et fenêtres donnant sur les rues, cours ou jardins des bâtiments et usines sur tout le territoire de la République » (L. 4 frim. an VII, art. 2). Tel est le principe général ; toutefois le législateur admet un certain nombre d'exemptions dont les unes sont permanentes et les autres temporaires.

Une exemption permanente est admise dans un intérêt agricole en faveur des « portes et fenêtres servant à éclairer ou à aérer les granges, bergeries, étables, greniers, caves et autres locaux non destinés à l'habita-

tion » (art. 5, § 1er). Dans le même intérêt, la loi du 21 avril 1832 (art. 27), dispose « qu'il ne doit être compté qu'une seule porte charretière pour chaque ferme, métairie, ou toute autre exploitation rurale ». En vue de favoriser le développement de l'industrie, la loi du 4 germinal an XI étend l'exemption aux portes et fenêtres des manufactures, c'est-à-dire aux établissements industriels qui occupent un grand nombre d'ouvriers et dans lesquels le travail de l'homme est employé comme le principal agent de la production. Une autre exemption a été établie « pour les portes et fenêtres des bâtiments employés à un service public civil, militaire ou d'instruction, ou aux hospices » (L. 4 frim. an VII, art. 5, § 2). Toutefois les fonctionnaires, les ecclésiastiques et les employés civils et militaires logés gratuitement dans des bâtiments appartenant à l'État, aux départements, aux communes ou aux hospices, doivent être imposés nominativement pour les portes et fenêtres des bâtiments servant à leur habitation personnelle (L. 1832, art. 27).

*Une exemption temporaire* est admise par la loi du 13 avril 1850 (article 8) qui dispense de l'impôt pendant trois ans les ouvertures pratiquées pour l'exécution des travaux d'assainissement de logements insalubres.

2168. — *Tarif.* — Les ouvertures imposables sont cotisées d'après un tarif annexé à la loi du 21 avril 1832 et dans lequel le législateur a pris en considération la nature, le nombre et la position des ouvertures ainsi que le chiffre de la population. Ce tarif ne tient aucun compte de la valeur locative des maisons ; or, ce cinquième élément peut avoir de l'importance dans les grandes villes. Pour donner satisfaction aux réclamations qui s'étaient produites, le décret-loi du 17 mars 1852 a autorisé la ville de Paris à établir des tarifs spéciaux combinés de manière à tenir compte à la fois de la valeur locative et du nombre des ouvertures. Une faculté semblable a été donnée aux villes de Lyon et de Bordeaux par les lois des 22 juin 1854 et 5 mai 1855.

2169. — *Qui doit l'impôt ?* — A la différence des impôts foncier et personnel-mobilier qui sont en principe, à la charge définitve des contribuables portés sur les rôles, « la contribution des portes et fenêtres est exigible contre les propriétaires et usufruitiers, fermiers et locataires principaux des maisons, bâtiments et usines, sauf leurs recours contre les locataires particuliers, pour le remboursement de la somme due à raison des locaux par eux occupés (L. 4 frim. an VII, art. 12).

Le législateur a voulu éviter la multiplicité des taxes pour des sommes généralement minimes.

2170. — III. Répartition. — Comment se fait-il que cet impôt qui est soumis à un tarif soit un impôt de répartition ? Voici l'explication de cette anomalie apparente : La loi du 21 avril 1832 (art. 24) porte que la contribution sera établie par voie de répartition, conformément au tarif y annexé « sauf les modifications proportionnelles qu'il sera nécessaire de lui faire subir pour remplir les contingents ». On commence donc par appliquer le tarif aux ouvertures constatées par la matrice. S'il en résulte une somme supérieure au contingent assigné à la commune, il est fait une déduction proportionnelle pour chaque cote ; si, au contraire, le contingent est supé-

rieur au montant des cotes d'après le tarif, il est fait une augmentation proportionnelle pour chacune d'elles.

## SECTION IV. — **Contribution des patentes.**

2171. — I. Historique. — L'impôt des patentes a eu pour objet de faire contribuer aux charges de l'État les revenus tirés du commerce ou de l'industrie. Il a été établi par la loi du 17 mars 1791 qui déclare tout citoyen libre d'exercer telle profession qu'il lui plaît à charge de se pourvoir d'une patente et d'en acquitter le prix. Supprimé par le décret du 21 mars 1793, il fut rétabli par la loi du 4 thermidor an III et réglementé par celle du 6 fructidor an IV, qui inaugura la séparation des droits de patente en droit fixe et droit proportionnel. La loi du 25 avril 1844 opéra une revision générale de la législation; elle a été remplacée par celle du 15 juillet 1880, qui n'a subi que de légères modifications.

2172. — II. Assiette. — La contribution des patentes a toujours été un impôt direct de quotité.

« Tout individu, français ou étranger, qui exerce en France un commerce, une industrie, une profession, non compris dans les exceptions déterminées par la loi, est assujetti à la contribution des patentes » (art. 1er).

Cette contribution se compose d'un droit fixe et d'un droit proportionnel. En principe, ces deux droits sont dus concurremment; cependant certaines professions ne sont assujetties qu'au droit fixe (petites industries) et, à l'inverse, d'autres professions ne sont soumises qu'au droit proportionnel (professions libérales).

Les professions non dénommées dans les tableaux annexés à la loi n'échappent pas à la patente; à moins d'exemption formelle, elles sont classées par voie d'analogie, en vertu d'arrêtés préfectoraux, pris sur la proposition du directeur des contributions, après avis du maire. En outre, tous les cinq ans, des tableaux additionnels contenant la nomenclature des professions classées par voie d'assimilation, depuis trois années au moins, sont soumis à la sanction législative (art. 4).

2173. — *Droit fixe.* — Le droit fixe est établi d'après l'importance relative de chaque profession. Pour déterminer cette importance, la loi répartit les professions sujettes au droit fixe dans trois tableaux désignés par les lettres A, B, C.

Le tableau A comprend les professions dont le droit fixe est réglé *eu égard à la population* et d'après un *tarif général.* Ce sont les professions que la loi répute plus ou moins lucratives suivant l'importance des villes où elles sont exercées. Ces professions sont divisées en huit classes soumises à des droits fixes différents; en outre, pour chaque classe, le tarif varie d'après la population des villes qui sont divisées en neuf catégories.

Dans les premières classes sont rangés les commerçants en gros; puis viennent les marchands en demi-gros et enfin les marchands en détail. D'après le tarif général, le droit fixe varie de 400 francs pour la première

classe à Paris, à 2 francs pour la huitième classe dans les communes de 2,000 âmes et au-dessous.

Le tableau B comprend les professions dont le droit fixe est réglé *eu égard à la population* et d'après un *tarif exceptionnel*, applicable à quelques professions que leur importance et la nature de leurs opérations ont fait ranger dans une classe à part (agents de change, banquiers, commissionnaires de transport, en marchandises, courtiers d'assurances, etc.).

Le tableau C est relatif aux professions taxées *sans avoir égard à la population* et d'après un *tarif spécial* à chacune d'elles. Il s'agit d'industries dont les bénéfices sont indépendants de la population des localités où elles s'exercent (usines, fabriques, manufactures).

Le patentable qui, *dans le même établissement*, exerce plusieurs industries, n'est soumis qu'à un droit fixe, le plus élevé de ceux qui se réfèrent aux professions exercées par lui. Celui qui a *plusieurs établissements* est passible d'un droit fixe pour chacun de ces établissements (art. 7 et 8).

Afin d'atteindre les grandes industries, la loi a créé des droits fixes comportant des taxes variables à raison du nombre d'employés, d'ouvriers, de machines, etc. et des droits fixes comprenant à la fois des taxes de cette nature et des *taxes déterminées*, c'est-à-dire arrêtées à un chiffre invariable (art. 7).

2174. — *Droit proportionnel.* — En dehors de ces dernières distinctions, le droit fixe pèse uniformément sur tous les patentables, qui exercent la même profession dans la même commune, sans tenir compte du chiffre des affaires. Afin de mieux suivre la variété infinie des situations commerciales et industrielles, la loi a établi un droit proportionnel d'après le loyer qui est le signe le plus ordinaire des bénéfices que font les patentables.

« Le droit proportionnel est établi sur la valeur locative, tant de la maison d'habitation que des magasins, boutiques, usines, ateliers, hangars, remises, chantiers et autres locaux servant à l'exercice des professions imposables. Il est dû lors même que le logement et les locaux occupés sont concédés à titre gratuit » (L. 1880, art. 12, §§ 1 et 2).

Le droit proportionnel est fixé conformément au tableau D annexé à la loi; il varie dans les limites du dixième au soixantième de la valeur locative; il est dû dans toutes les communes où sont situés les magasins, boutiques, etc., servant à l'exercice des professions imposables. En ce qui concerne l'habitation, le droit n'est dû que pour la maison où le patentable fait sa résidence habituelle, et principale, à moins que les autres ne servent à l'exercice de la profession. Si le même local sert à l'exercice de plusieurs professions, le patentable est imposé au droit proportionnel qui correspond à l'industrie pour laquelle il paie le droit fixe (art. 13-15).

2175. — III. Cas de société. — L'assiette du droit de patente, en cas de société, a donné lieu à plusieurs dispositions exceptionnelles. Dans les *sociétés en nom collectif*, l'associé principal paie un droit fixe entier. Quant aux associés secondaires, ils paient une part de droit fixe proportionnelle au nombre des associés. En vue de favoriser les associations ouvrières, la loi dispose que, pour les associés habituellement employés comme simples ouvriers, cette part ne peut jamais dépasser le vingtième

du droit fixe imposable au nom de l'associé principal. Dans les sociétés en nom collectif tarifées en raison du nombre des ouvriers et autres éléments d'imposition, l'associé principal paie seul le droit fixe. Les *sociétés anonymes* sont imposées pour chacun de leurs établissements à un seul droit fixe. Dans ces divers cas, le droit proportionnel est établi sur la maison d'habitation de l'associé principal et sur tous les locaux qui servent à la société pour l'exercice de son industrie (art. 20-22).

2176. — IV. Exemptions de l'impot. — La loi établit des exemptions totales et des exemptions partielles.

Les *exemptions totales* concernent : 1° les fonctionnaires et employés salariés, soit par l'État, soit par les administrations départementales et communales, en ce qui concerne seulement l'exercice de leurs fonctions ; 2° les peintres, sculpteurs, graveurs, dessinateurs, considérés comme artistes et ne vendant que le produit de leur art ; les professeurs de belles-lettres, sciences et arts d'agrément, les instituteurs primaires, les sages-femmes ; 3° les laboureurs et cultivateurs pour la vente de leurs récoltes et de leur bétail ; les concessionnaires de mines pour l'extraction et la vente, sans transformation des matières extraites ; 4° les associés en commandite, caisses d'épargne, assurances mutuelles ; 5° les commis et ouvriers ; 6° les marchands en ambulance vendant de menus objets (art. 17).

Des *exceptions partielles* (moitié des droits) sont prévues en faveur des marchands en ambulance vendant des objets non compris dans les exceptions, des marchands sous échoppe ou en étalage (art. 18).

2177. — V. Annualité de l'impot. — La contribution est due pour l'année entière par tous les individus exerçant au mois de janvier une profession imposable. Toutefois, la loi admet quelques exceptions : 1° en cas de *cession* de l'établissement, la patente peut être transférée au cessionnaire ; 2° en cas de fermeture des établissements, magasins, boutiques et ateliers, par suite de *décès*, de *liquidation judiciaire* ou de *faillite déclarée*, les droits ne sont dus que pour le passé et le mois courant.

A l'inverse, ceux qui entreprennent dans le cours de l'année une profession imposable doivent la patente à partir du 1er du mois pendant lequel ils ont commencé d'exercer. D'autre part, le patenté qui entreprend dans le cours de l'année, une profession soumise à un droit fixe plus élevé ou qui transporte son industrie dans une commune d'une plus forte population, est tenu de payer au prorata un supplément de droit fixe. Il est également dû un supplément de droit proportionnel par les patentables qui se transportent dans les locaux d'une plus grande valeur ou entreprennent une profession passible d'un droit proportionnel plus élevé (art. 28).

2178. — VI. Formation des matrices. — Les contrôleurs des contributions directes assistés des maires, procèdent annuellement au recensement des imposables et à la formation de la matrice des patentes. La matrice dressée par le contrôleur est déposée pendant dix jours au secrétariat de la mairie, pour que les intéressés puissent en prendre connaissance et formuler leurs observations. Le maire, après un nouveau délai de dix jours, transmet la matrice, avec ses observations, au directeur des contributions directes qui établit les taxes. En ce qui concerne les articles

contestés, si le directeur ne croit pas devoir donner suite aux observations du maire, il soumet les contestations au préfet avec son avis motivé. Si le préfet n'adopte pas les propositions du directeur, il en est référé au ministre (art. 25).

Le directeur des contributions directes délivre aux intéressés des *patentes* (d'où est venu le nom de l'impôt), que ceux-ci sont tenus de représenter à toute réquisition des autorités (art. 32).

## SECTION V. — **Taxes assimilées aux contributions directes.**

**2179.** — I. Caractères généraux. — Les taxes que l'on comprend sous la dénomination de « taxes assimilées » présentent deux caractères communs qui les rapprochent des contributions directes : 1° elles sont recouvrées en vertu de rôles nominatifs; 2° le contentieux auquel elles donnent lieu ressortit au conseil de préfecture.

Ces taxes sont perçues soit au profit de l'État, soit au profit des communes ou des établissements publics, soit même au profit d'agents de l'administration. Les unes constituent de véritables impôts, les autres ne sont que la rémunération de services rendus.

**2180.** — II. Taxes perçues au profit de l'État. — Les principales sont la taxe des biens de mainmorte, l'impôt sur les chevaux et voitures, la taxe sur les vélocipèdes, la taxe sur les cercles et celle sur les billards.

**2181.** — *Taxe des biens de mainmorte.* — Cette taxe a été créée par la loi du 20 février 1849 en vue de remplacer, sur les biens des personnes morales qui n'aliènent presque jamais et peuvent vivre indéfiniment, les droits de mutation auxquels donne lieu la transmission entre vifs ou par décès des biens possédés par des particuliers. Elle est établie « sur les biens immeubles passibles de la contribution foncière appartenant aux départements, communes, hospices, séminaires, fabriques, congrégations religieuses, consistoires, établissements de charité, bureaux de bienfaisance, sociétés anonymes, et tous établissements publics (ajoutons : ou d'utilité publique) légalement autorisés » (L. 1849, art. 1er).

Cette taxe est fixée par la loi du 30 mars 1872 (art. 5) à 70 centimes par franc de la contribution foncière; elle est, en outre, soumise aux décimes auxquels sont assujettis les droits d'enregistrement.

La loi du 14 décembre 1875 exempte de la taxe les sociétés anonymes ayant pour objet l'achat et la vente d'immeubles; mais, la taxe doit être perçue pour les immeubles exploités par la société ou qui ne sont pas destinés à être vendus. De même, la loi du 30 novembre 1894 affranchit de la taxe les sociétés qui ont pour objet exclusif la construction et la vente des habitations à bon marché; mais la taxe frappe les maisons exploitées ou mises en location par la société.

La question s'est posée de savoir si les compagnies de chemins de fer qui paient la contribution foncière pour le sol et les bâtiments dépendant de l'exploitation ne devaient pas également la taxe de mainmorte. Le Conseil

d'État s'est prononcé dans le sens de la négative, par le motif que les chemins de fer *n'appartiennent* pas aux compagnies, mais font partie du domaine public (C. d'Ét., 6 juill. 1888 ; 4 mai 1894).

2182. — *Impôt sur les chevaux et voitures* — Créée par la loi du 2 juillet 1862, cette contribution avait été supprimée par la loi du 8 juillet 1865 ; elle a été rétablie par celle du 16 septembre 1871. Elle est actuellement assise d'après les tarifs annexés aux lois des 22 décembre 1879 et 13 juillet 1900.

La contribution est plus ou moins élevée, suivant la population des communes ; elle est appliquée : 1° aux voitures suspendues destinées au transport des personnes; 2° aux chevaux, mules ou mulets servant à atteler les voitures imposables ; 3° aux chevaux, mules et mulets de selle. La taxe est réduite de *moitié* pour les chevaux et voitures imposables, lorsqu'ils sont employés habituellement pour le service de l'agriculture ou d'une profession quelconque donnant lieu à l'application du droit de patente, sauf en ce qui concerne les professions dites libérales. Enfin sont *exemptés* de la taxe : 1° les juments et étalons destinés à la reproduction; 2° les voitures et chevaux affectés exclusivement au service des voitures publiques soumises aux droits perçus par l'administration des contributions indirectes; 3° les chevaux et voitures possédés par des marchands de chevaux, carrossiers, et destinés à la vente ou à la location (1); 4° les chevaux et voitures possédés en conformité des règlements du service militaire ou administratif.

Les voitures automobiles sont imposées d'après la force en chevaux-vapeur du moteur.

Il est attribué aux communes un vingtième du produit net de l'impôt.

2183. — *Taxe sur les vélocipèdes.* — La loi du 28 avril 1893 a établi une taxe sur les vélocipèdes. En sont seuls exemptés : 1° les vélocipèdes possédés en vertu des règlements militaires ou administratifs ; 2° ceux possédés par des marchands et destinés à la vente. Cette taxe était d'abord de 10 francs, elle a été réduite à 6 francs par la loi du 13 avril 1898, qui en assure le recouvrement au moyen de plaques de contrôle. Un quart du produit est attribué aux communes.

2184. — *Taxe sur les cercles.* — Établie par la loi du 16 septembre 1871, et modifiée en dernier lieu par l'article 33 de la loi du 8 août 1890, la taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion est assise sur deux éléments : 1° les cotisations payées par les abonnés, membres et associés des cercles, etc. ; 2° la valeur locative des bâtiments, locaux et emplacements affectés à l'usage de l'établissement. D'autre part, les cercles, sociétés et lieux de réunion passibles de l'impôt sont divisés, au point de vue de la taxation à appliquer aux deux éléments ci-dessus mentionnés, en trois catégories d'après le montant des cotisations et celui de la valeur locative des locaux utilisés. La taxe est de 20 p. 100 pour les cercles de la première catégorie, de

(1) Toutefois les voitures, chevaux et mulets loués à des particuliers sont imposés au nom de ceux-ci, lorsqu'ils les logent dans des locaux à leur disposition (L. 17 juill. 1895, art. 4).

UNIVERSITY OF CALIFORNIA


10 p. 100 pour ceux de la seconde et de 2 p. 100 pour ceux de la troisième.

2185 — *Taxe sur les billards.* — Elle frappe tous les billards publics et privés ; en sont seuls exemptés les billards qui existent chez les fabricants et les marchands et qui sont exclusivement destinés à la vente ou à la location. Le tarif varie suivant la population de la localité (L. 16 sept. 1871, art. 8 et 10; L. 18 déc. 1871, art. 5; D. 27 déc. 1871).

2186. — *Taxes diverses.* — Nous nous bornerons à mentionner par leur titre : 1° les redevances sur les mines (L. 21 avril 1810, art. 33-39, *supra*, n° 1765); 2° la taxe militaire (L. 15 juill. 1889, art. 35 ; *supra*, n° 1242) ; 3° les droits de vérification des poids et mesures (Arr. 29 prair. an IX), D. 26 fév. 1873 ; L. 5 août 1874, art. 5 ; D. 1er mai 1891) ; 4° les droits pour frais de visites des pharmacies, drogueries, épiceries (L. 21 germin. an XI; L. 23 juill. 1820, D. 23 mars 1859) ; 5° les droits d'épreuves des appareils à vapeur (L. 18 juill. 1892, D. 1er fév. 1893); 6° les droits de vérification des alcoomètres et des densimètres (LL. 28 juill. 1883, 6 juin 1889) ; 7° les redevances à recouvrer sur les exploitants de mines pour la rétribution des délégués mineurs (LL. 8 juill., 8 août et 26 déc. 1890).

2187. — III. Taxes au profit des communes. — Les principales sont : 1° la taxe sur les chiens ; 2° la taxe des prestations en nature ; 3° les taxes de pavage et de balayage des rues ; 4° diverses taxes communales établies ou à établir en remplacement des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques. Nous n'avons à nous occuper ici que de la première taxe ; il est traité des autres dans diverses parties de cet ouvrage.

La *taxe municipale sur les chiens* a été créée par la loi du 2 mai 1855 ; elle ne peut être supérieure à 10 francs, ni inférieure à 1 franc. Entre ces limites, le tarif est dressé, pour chaque commune, par le conseil municipal et réglé, après avis du conseil général, par décret en Conseil d'État. Le tarif ne peut comprendre que deux taxes : l'une pour les chiens de luxe, l'autre pour les chiens de garde. La taxe est due pour les chiens possédés au 1er janvier et ayant cessé d'être nourris par la mère. Un règlement d'administration publique du 4 août 1855, modifié le 22 décembre 1886, détermine les conditions d'application de cette taxe.

2188. — IV. Taxes au profit d'établissements publics. — Les principaux de ces droits sont : 1° le *droit des pauvres* perçu sur les entrées des théâtres, bals, concerts et autres lieux où l'on est admis en payant (*supra*, n° 1931) ; 2° les taxes perçues pour les dépenses des Chambres de commerce (*supra*, n° 1960) ; 3° les *taxes et cotisations syndicales* recouvrées pour les travaux d'intérêt collectif effectués par les associations syndicales (*supra*, n°s 1438 et 1721).

## SECTION VI. — **Recouvrement des contributions directes.**

2189. — I. Mode de recouvrement. — Les rôles adressés aux percepteurs sont remis par ceux-ci au maire de chaque commune pour en faire la publication. Des avertissements contenant extrait de ces rôles sont déli-

vrés à chaque contribuable. Ils mentionnent la date de la publication des rôles.

Les contributions directes sont payables en douze parties égales ; chaque douzième est exigible le 1er de chaque mois pour le mois qui précède; mais, à raison de l'annualité de ces contributions, les redevables peuvent payer à la fois plusieurs douzièmes et même la totalité des contributions de l'année. Dans certains cas cependant, la totalité est immédiatement exigible : ainsi, en cas de déménagement hors du ressort de la perception, comme en cas de vente volontaire ou forcée, la contribution personnelle-mobilière et celle des patentes sont exigibles en totalité (L. 21 avril 1832, art. 28) ; de même, les patentables dont la profession n'est pas exercée à domicile fixe sont tenus d'acquitter le montant total de leur cote au moment où la patente leur est délivrée (L. 15 juill. 1880, art. 29).

2190. — II. Privilège du Trésor. — Le privilège attribué au Trésor public pour le recouvrement des contributions directes s'exerce avant tout autre : 1° pour l'année échue et l'année courante de la contribution foncière, tant en principal qu'en centimes additionnels, sur les récoltes, fruits, loyers et revenus des immeubles sujets à la contribution ; 2° pour l'année échue et l'année courante des autres contributions directes, générales et spéciales, sur tous les meubles et effets mobiliers appartenant aux redevables, en quelque lieu qu'ils se trouvent (L. 12 nov. 1808).

Le privilège sur les fruits et récoltes, pour la contribution foncière, suit les immeubles en quelques mains qu'ils passent (Cass., 6 juill. 1852); mais, en vertu du principe que les meubles ne sont pas susceptibles d'un droit de suite, le privilège concernant la contribution personnelle-mobilière cesse de s'exercer sur les meubles aliénés de bonne foi et sans fraude avant toute poursuite (Cass., 17 août 1847).

2191. — III. Poursuites. — Le contribuable qui n'a pas acquitté, le 1er du mois, le douzième échu pour le mois précédent est dans le cas d'être poursuivi. Le percepteur qui veut agir contre un contribuable en retard doit d'abord le prévenir par une *sommation sans frais*. Si, dans les huit jours qui suivent, le contribuable ne s'est pas libéré, le percepteur peut commencer les poursuites avec frais, mais il est tenu préalablement de faire décerner par le receveur des finances *contrainte* contre les redevables en retard (Arr. 16 therm. an VIII, art. 30).

Il y a quatre degrés de poursuites : 1° la *sommation avec frais* ; 2° le *commandement;* 3° la *saisie*, et, 4° la *vente* (L. 16 brum. an V; L. 9 fév. 1877). La sommation avec frais constitue une poursuite administrative; les trois autres degrés constituent des poursuites judiciaires. Cette distinction a de l'intérêt au point de vue des compétences. Les tribunaux administratifs sont seuls compétents pour statuer sur la *validité* des actes de poursuite administrative, et les tribunaux judiciaires, pour statuer sur la *validité* des actes de poursuite et d'exécution judiciaire. Mais il faut qu'il s'agisse exclusivement de la *validité intrinsèque* des actes de poursuite ; si le débat porte sur l'existence ou la quotité de la dette du contribuable, la contestation est toujours du domaine de la juridiction administrative.

Les poursuites sont exercées par des *porteurs de contraintes* qui rem-

plissent les fonctions d'huissier en matière de contributions directes (Arr. 16 therm. an VIII, art. 18). Toutefois les sommations sans frais et les commandements peuvent être notifiés par la poste (L. 13 avril 1898, art. 53; L. 25 fév. 1901, art. 49).

Les percepteurs qui n'auraient fait aucune poursuite contre les contribuables en retard à compter de la remise du rôle ou qui auraient cessé les poursuites pendant trois années perdent leur recours contre les contribuables (*Ib.*, art. 17).

## SECTION VII. — Réclamations en matière de contributions directes.

### § 1er. — Généralités

2192. — I. Division. — Les réclamations en matière de contributions directes se divisent en deux catégories.

Les unes sont *contentieuses;* elles soulèvent des questions de droit et tendent à la modification des rôles qui sont des actes administratifs. Pour ce motif, elles sont portées devant le conseil de préfecture et, en appel, au Conseil d'État (L. 28 pluv. an VIII, art. 1; L. 21 avril 1832, art. 29). Telles sont : 1° les demandes en *décharge* ou en *réduction* ; 2° les demandes d'*inscription au rôle;* 3° les demandes en *mutation de cote*, et, 4°, les *états de cotes indûment imposées* présentés par les percepteurs.

Les autres n'ont *aucun caractère contentieux;* elles soulèvent des questions d'équité; mais sans tendre à la modification des rôles. Elles sont portées, par la voie gracieuse, devant le préfet et au second degré devant le ministre des finances (A. 28 flor. an VIII, art. 28). Rentrent dans cette catégorie : 1° les demandes en *remise* ou *modération;* 2° les *états de cotes irrecouvrables* présentés par les percepteurs.

Une autre différence existe, mais seulement pour les impôts de répartition. Le montant des décharges ou réductions prononcées sur les impôts de cette nature est réimposé l'année suivante par la raison que ce qui n'était pas dû par un contribuable est dû par la masse des contribuables de la commune. Il n'en est pas de même pour les remises ou modérations. Dans ce cas, l'impôt ayant été régulièrement établi, on impute le dégrèvement sur le fonds de non-valeurs.

2193. — II. Fonds de non-valeurs et fonds de secours. — Le fonds de non-valeurs créé par la loi des 5-10 août 1791, sert à acquitter, non seulement les dépenses provenant des dégrèvements accordés sur les demandes en remise ou modération ou sur les états de cotes irrecouvrables, mais encore celles qui proviennent d'exemptions temporaires d'impôt foncier. Il est alimenté par des centimes additionnels perçus sur le principal de l'impôt et sur les centimes départementaux et communaux ainsi que sur le produit des 8 centimes 12/100es généraux afférents à l'ins-

truction primaire (L. 8 juill. 1852, art. 16, et L. 19 juill. 1899, art. 27). Les centimes ont varié suivant les besoins du fonds.

La loi du 17 juillet 1819 a créé, en dehors du fonds de non-valeurs, un fonds de secours mis à la disposition du ministre de l'agriculture pour être distribué entre les départements, dans les cas d'incendie, inondation ou autres événements fortuits.

## § 2. — Réclamations contentieuses

2194. — I. Demandes en décharge ou en réduction. — Il y a lieu à décharge ou à réduction toutes les fois qu'un contribuable figure indûment sur les rôles ou y figure pour une somme supérieure à celle qu'il devrait payer. La loi permet au contribuable indûment imposé ou surtaxé de présenter sa réclamation de deux manières : 1° par voie de déclaration à la mairie ; 2° par voie de pétition au préfet ou au sous-préfet.

2195. — *Déclarations à la mairie.* — Ce mode de réclamation, inauguré par la loi du 21 juillet 1887 (art. 2), afin de décharger les conseils de préfecture, consiste en une « déclaration faite à la mairie du lieu de l'imposition *dans le mois* qui suit la publication du rôle. Cette déclaration est reçue sans frais ni formalités sur un registre tenu à la mairie ; elle est signée par le réclamant ou le mandataire. Celles de ces réclamations qui, après examen sommaire, ont pu être immédiatement reconnues fondées, sont analysées par les agents des contributions directes sur un état qui est revêtu de l'avis du maire ou des répartiteurs, suivant les cas, ainsi que de celui du contrôleur ».

2196. — *Réclamations par voie de pétition.* — C'était le seul mode de réclamation admis avant la loi de 1887. « Le contribuable adresse sa demande en décharge ou en réduction au préfet ou au sous-préfet *dans les trois mois* de la publication du rôle, sans préjudice des délais accordés par les lois pour des cas spéciaux. Il ne peut, sous prétexte de réclamation, différer le paiement, soit des termes déjà échus lors de la présentation de sa réclamation, soit des termes venant à échoir pendant les trois mois qui suivront cette présentation et dans lesquels la réclamation devra être jugée définitivement. » (L. 6 déc. 1897, art. 12).

Cette disposition supprime la nécessité de joindre à la demande la quittance des termes échus exigée par la loi du 12 avril 1832 (art. 28).

En cas de *faux* ou *double emploi*, le délai pour la présentation des réclamations ne prend fin que trois mois après que le contribuable aura eu connaissance officielle des poursuites dirigées contre lui par le percepteur pour le recouvrement de la cotisation indûment imposée (L. 29 déc. 1884, art. 4).

La demande doit être sur timbre lorsqu'il s'agit d'une réclamation ayant pour objet une taxe de 30 francs ou au-dessus (L. 1832, art. 28) ; mais les frais de timbre doivent être remboursés si la partie obtient gain de cause (C. d'Ét., 24 déc. 1898).

Les demandes sont, après avoir été enregistrées à la préfecture, trans-

mises au directeur des contributions directes qui les renvoie au contrôleur, lequel vérifie les faits et donne son avis après avoir pris celui des répartiteurs, ou du maire seul lorsque la demande ne se rapporte qu'à la contribution des patentes.

2197. — II. Décisions sur les réclamations. — Depuis la loi du 28 pluviôse an VIII, il était de principe que le conseil de préfecture peut seul statuer, sauf recours au Conseil d'État, sur les demandes en décharge ou en réduction. La loi du 21 juillet 1887 n'avait elle-même porté aucune atteinte à ce principe ; elle avait seulement permis au conseil de préfecture de statuer en bloc sur les états de dégrèvement présentés par l'administration. La loi du 6 décembre 1897 relative à diverses mesures de décentralisation et de simplification concernant les services du ministère des finances, autorise l'administration à statuer elle-même sur les demandes ne présentant pas de difficultés sérieuses.

2198. — *Décisions administratives.* — « Lorsque le maire ou les répartiteurs, d'une part, et le directeur des contributions directes, d'autre part, seront d'avis d'accueillir intégralement une demande en décharge ou en réduction relative aux contributions directes ou aux taxes y assimilées, le dégrèvement sera, sans autre formalité, prononcé par le directeur. Le même mode de procéder sera employé à l'égard des déclarations faites à la mairie en conformité de l'article 2 de la loi du 21 juillet 1887 et des états particuliers de cotes indûment imposées, autorisées par l'article 3 de la même loi » (L. 6 déc. 1897, art. 13).

« Lorsque des erreurs d'expéditions sont constatées dans les rôles concernant les mêmes contributions, un état de ces erreurs est dressé par le directeur, approuvé par le préfet et annexé aux rôles à titre de pièces rectificatives. Le directeur rédige de nouveaux avertissements et les fait parvenir aux intéressés par l'intermédiaire du maire de la commune de leur domicile. Ces contribuables sont admis, sans préjudice des autres délais fixés par les lois en vigueur, à réclamer, dans les trois mois de la remise des nouveaux avertissements, contre les cotisations qui en font l'objet » (art. 14).

2199. — *Décisions contentieuses.* — A défaut d'avis concordant du maire ou des répartiteurs, d'une part, et du directeur des contributions directes, d'autre part, le conseil de préfecture est appelé à statuer. Le directeur transmet le dossier à la sous-préfecture et invite le réclamant à en prendre connaissance et à faire connaître dans les dix jours s'il veut fournir de nouvelles observations ou recourir à la vérification par voie d'experts.

Toute expertise demandée par un contribuable en réclamation, ou ordonnée d'office par le conseil de préfecture, est faite par trois experts, à moins que les parties ne consentent qu'il y soit procédé par un seul. Dans ce dernier cas l'expert est nommé par le conseil de préfecture. Si l'expertise est confiée à trois experts, l'un d'eux est nommé par le conseil, et chacune des parties est appelée à nommer son expert. Les frais d'expertise sont supportés par la partie qui succombe. Ils peuvent, en raison des circonstances de l'affaire, être compensés en tout ou en partie (L. 17 juill. 1895, art. 16).

En matière de contributions directes, les parties ne sont averties du jour où leur affaire sera portée en audience publique du conseil de préfecture que lorsqu'elles ont fait connaître, antérieurement à la fixation du rôle, leur intention de présenter des observations orales (L. 22 juill. 1889, art. 44, § 3).

2200. — III. Demande d'inscription au role. — Le droit pour un contribuable de demander, par voie contentieuse, son inscription sur les rôles est formellement consacré par la loi du 21 avril 1832 (art. 28). Les demandes de cette nature avaient une grande importance à l'époque du régime électoral censitaire ; elles en ont encore aujourd'hui pour l'éligibilité au conseil général, municipal ou d'arrondissement, lorsque le candidat n'a pas son domicile dans le département ou dans la commune.

Ces réclamations sont jugées par le conseil de préfecture dans les mêmes formes que les demandes en dégrèvement.

2201. — IV. Demandes en mutation de cote. — La propriété foncière reste imposée sous le nom de l'ancien propriétaire tant que la mutation n'a pas été faite, à la demande des parties intéressées. Les mutations peuvent être opérées avant ou après l'établissement des rôles ; mais, dans le second cas, elles tendent à modifier les rôles et revêtent, par suite, un caractère contentieux. La demande en mutation de cote constitue une demande en décharge quand elle est formée par l'ancien propriétaire ; elle constitue une demande en inscription au rôle quand elle est formée par le nouveau propriétaire. Dans les deux cas, la réclamation est jugée par le conseil de préfecture, et soumise à la même procédure que les demandes en dégrèvement ou en inscription au rôle (L. 24 flor. an VIII, art. 2).

En cas de cession d'un établissement soumis à la patente, les parties intéressées peuvent demander que la patente soit transférée du cédant au cessionnaire (L. 15 juillet 1880, art. 28). Le *transfert de patente* diffère à deux points de vue de la mutation de cote foncière : 1° il peut s'opérer en cours d'exercice, quelle que soit l'époque de la cession, tandis que la mutation de cote ne peut avoir lieu que pour les aliénations antérieures au 1er janvier de l'année pendant laquelle la réclamation est formée ; 2° le transfert de patente est opéré par décision du préfet, à moins de contestation ou de demande en décharge de droits, auquel cas le conseil de préfecture est seul compétent, tandis que la mutation de cote nécessite toujours une décision contentieuse.

2202. — V. États de cotes indument imposées. — Entre le moment où l'on arrête les bases de la cotisation et le 1er janvier, il peut survenir des changements de nature à modifier ces bases, mais dont il n'est pas possible de tenir compte dans l'établissement des rôles. Il en est ainsi, par exemple, lorsqu'une maison vient à être démolie, lorsqu'un contribuable imposé à la contribution mobilière meurt ou quitte la commune, etc. La cote indûment imposée ne devrait pas figurer au rôle. La loi du 3 juillet 1846 (art. 6) a autorisé les percepteurs à présenter, dans les trois mois de la publication des rôles, des états de cotes *indûment imposées*, sur lesquels le conseil de préfecture prononce après une instruction faite par les agents des contributions directes. Le délai de trois mois ayant paru

insuffisant pour permettre aux percepteurs de reconnaître toutes les cotes indûment imposées, la loi du 22 juin 1854 (art. 16) les a autorisés à demander, en fin d'exercice, au conseil de préfecture, décharge des cotes indûment imposées qui n'auraient pas été comprises dans les états présentés dans les trois premiers mois, à la condition que l'*irrecouvrabilité en soit dûment constatée*.

### § 3. — Réclamations non contentieuses

2203. — I. Demandes en remise ou modération. — Les demandes de cette nature ont pour objet d'obtenir des dégrèvements, soit par suite de pertes causées par des événements extraordinaires, soit pour cause d'indigence ou pour d'autres motifs qui ne permettraient pas d'appliquer les règles du droit strict. Les dégrèvements sont prononcés par le préfet, sur le rapport des agents des contributions directes. La *remise* est accordée aux réclamants s'ils ont été privés de la totalité des revenus qui font l'objet de la taxe. Ils obtiennent une simple modération s'ils n'ont perdu qu'une partie de leur revenu. Dans tous les cas la quotité de l'allègement est subordonnée à la latitude du fonds de non-valeurs destiné à y pourvoir. Les recours contre les arrêtés rendus par le préfet en matière de demandes en remise ou en modération doivent être adressés au ministre des finances. (Arr. 24 flor. an VIII, art. 28).

2204. — II. États de cotes irrecouvrables. — Les cotes *justement imposées* mais qui, *dans le cours de l'année*, deviennent *irrecouvrables* par suite d'absence, de décès, d'insolvabilité, etc., sont également imputées sur le fonds de non-valeurs. A cet effet, dans les deux premiers mois de la seconde année de chaque exercice, les percepteurs dressent des états des cotes dont il s'agit en les appuyant de toutes les pièces propres à justifier l'impossibilité du recouvrement. C'est au préfet, et au second degré au ministre des finances qu'il appartient de statuer sur ces états, parce que la distribution du fonds de non-valeur leur est exclusivement réservée par l'arrêté du 24 floréal an VIII.

---

## CHAPITRE III

### LES IMPOTS INDIRECTS

2205. — I. Observations préliminaires. — Les impôts indirects sont tous des impôts de quotité ; ils sont perçus en vertu de tarifs inscrits dans la loi. Ces tarifs n'énoncent, en général, que le montant de l'impôt en

principal ; il y a lieu d'y ajouter un certain nombre de décimes, c'est-à-dire de dixièmes, qui sont venus successivement s'ajouter à l'impôt par suite de nécessités présumées temporaires, mais qui ne sont pas à la veille de disparaître.

La loi du 6 prairial an VII a établi un décime *pour contribution de guerre* sur les droits d'enregistrement; ce décime a été étendu, par la loi du 28 avril 1816 (art. 252), aux droits sur les boissons, sur les cartes à jouer et sur les droits de licence. La loi du 14 juillet 1855 avait établi un second décime sur tous les droits déjà soumis au premier. Ce second décime, supprimé sur les droits d'enregistrement, en 1857, a été rétabli par la loi du 23 août 1871 (art. 1er). Enfin, la loi du 30 décembre 1873 (art. 2) a ajouté aux impôts déjà soumis aux décimes un nouveau demi-décime, sauf en ce qui touche les droits de timbre qui sont frappés d'un double décime par la loi du 23 août 1871 (art. 2).

2206. — II. Division. — Nous consacrerons une première section à l'enregistrement et aux autres droits perçus par la même administration ; une deuxième section aux droits de douanes ; une troisième aux contributions indirectes proprement dites. Dans une quatrième section, nous rangerons les monopoles exploités au profit de l'État.

## SECTION PREMIÈRE. — **Enregistrement et droits accessoires.**

### § 1er. — Droits d'enregistrement

2207. — I. Définition. — L'enregistrement est une formalité consistant dans l'inscription des actes et de certains faits juridiques sur des registres à ce destinés. Il constitue tout à la fois un impôt dans l'intérêt de l'État et un service public dans l'intérêt des parties ; il donne date certaine, à l'égard des tiers, aux actes sous signatures privées (C. civ., art. 1328), et, s'il n'est pas une condition de l'authenticité des actes notariés et des jugements, la mention qui en est faite sur un registre est une présomption grave de leur existence et de la certitude de leur date.

2208. — II. Historique. — La législation de l'enregistrement a son origine dans les droits féodaux qui étaient payés aux seigneurs à chaque mutation de fief. La royauté avait établi à son profit des droits analogues. Avant la Révolution, il existait : 1° des *droits de contrôle* perçus à l'occasion de l'enregistrement de différents actes ; 2° des droits de *centième denier* dus à chaque mutation par décès lors même qu'il n'existait pas d'écrit ; 3° des droits d'*insinuation* spéciaux aux donations entre-vifs.

La Constituante supprima ces diverses dénominations tout en conservant l'impôt auquel elle donna le nom général d'*Enregistrement*, parce que, dans tous les cas, il y a lieu à l'inscription sur des registres, soit des actes, soit des mutations déclarées.

La première loi sur l'enregistrement est du 19 décembre 1790 ; mais

cette loi ne donnait pas à l'administration les moyens suffisants pour assurer le recouvrement de l'impôt ; elle fut remplacée par celle du 22 frimaire an VII qui forme le code de la matière, bien qu'elle ait été modifiée en plusieurs points par la législation postérieure, et notamment par les lois des 28 avril 1816, 18 mai 1850, 23 août 1871 et 26 janvier 1892.

2209. — III. Division des droits. — Les droits d'enregistrement, suivant le point de vue auquel on les considère, se divisent, d'une part, en droits d'acte et droits de mutation ; d'autre part, en droits fixes et droits proportionnels.

2210. — *Droits d'acte et droits de mutation.* — On appelle droits d'acte ceux qui ne sont exigibles qu'autant qu'un écrit a été rédigé, et même, dans la plupart des cas, qu'autant que cet écrit est présenté volontairement au receveur de l'enregistrement, ou qu'il en est fait usage en justice ou dans un acte authentique.

Les droits de mutation, au contraire, sont dus, indépendamment de toute rédaction d'un écrit, et par le seul fait de la transmission assujettie à ces droits. Les agents de l'administration doivent rechercher ces faits et les soumettre à l'impôt, même en l'absence de toute déclaration des parties.

2211. — *Droits fixes et droits proportionnels.* — Le droit fixe est indépendant de l'importance des intérêts engagés ; il est identique pour tous les actes appartenant à une catégorie déterminée. Il constitue, en quelque sorte, le prix de la formalité. Toutefois, dans un intérêt purement fiscal, on a écarté le principe d'un droit uniforme pour adopter un tarif tenant compte, dans une certaine mesure, de l'importance relative des actes.

Le droit proportionnel varie, non seulement suivant la valeur des objets imposés, mais encore d'après la nature de ces objets, le caractère gratuit ou onéreux des opérations, et, pour les opérations à titre gratuit, d'après le degré de parenté des personnes intéressées.

La loi du 28 février 1872 avait créé une troisième espèce de droits qu'on appelait *droits fixes gradués*, tenant à la fois du droit fixe et du droit proportionnel. Le droit ne suivait pas dans une proportion exacte les valeurs exprimées ; il était établi de grandes divisions et le même droit était perçu pour chacune de ces divisions : 5 fr. pour les valeurs de 5,000 fr. et au-dessous ; 10 fr. pour les valeurs de 5,000 à 10,000 fr. ; 20 fr. jusqu'à 20,000 fr. et ensuite à raison de 20 fr. par chaque somme ou fraction de 20,000 fr. Ces droits ont été transformés en droits proportionnels très modérés par la loi de finances du 28 avril 1893.

2212. — IV. Règles spéciales aux droits fixes. — L'application des droits fixes donne lieu aux deux questions suivantes : un droit fixe est-il exigible, et, en cas d'affirmative, quelle en sera la quotité ? Nous avons donc à nous occuper d'abord de l'exigibilité, ensuite de la quotité des droits.

2213. — *Exigibilité.* — La règle est posée dans le commencement de l'article 3 de la loi de frimaire : « Le droit fixe s'applique aux actes, soit civils, soit judiciaires ou extrajudiciaires... »

Les actes *civils* sont, en général, les actes des notaires et les actes sous

seings privés. Les actes *judiciaires* sont les actes dressés par le juge ou même les actes du greffe dressés par le greffier seul. Les actes *extrajudiciaires* sont les actes des huissiers. Tous ces actes sont, en principe, soumis au droit fixe; mais, pour qu'il en soit ainsi, il faut, d'après la suite de l'article, qu'ils ne contiennent « ni obligation, ni libération, ni condamnation, ni collocation ou liquidation de sommes et valeurs, ni transmission de propriété, d'usufruit ou de jouissance de biens meubles et immeubles ». Dans ces derniers cas, en effet, les actes sont soumis au droit proportionnel.

D'autres exceptions sont indiquées dans la loi du 26 janvier 1892 dont les articles 5 et 6 dispensent de la formalité du timbre et de l'enregistrement les actes de procédure d'avoué à avoué ainsi que divers actes rédigés en exécution des lois relatives aux faillites et liquidations judiciaires.

En ce qui concerne les *actes administratifs*, l'article 78 de la loi du 15 mai 1818 déclare assujettis à l'enregistrement : « 1° les actes des autorités administratives ou des établissements publics portant transmission de propriété, d'usufruit et de jouissance, les adjudications ou marchés de toute nature aux enchères, au rabais ou sur soumission; 2° les cautionnements relatifs à ces actes ». L'article 80 exempte de l'enregistrement tous autres actes.

2214. — *Quotité des droits.* — Le tarif des droits fixes a beaucoup varié par suite d'augmentations successives. Il a été porté à 3 francs par la loi du 28 février 1872 qui a augmenté les droits de moitié pour les actes civils, administratifs et judiciaires. Les actes extrajudiciaires avaient été également élevés de moitié par la loi du 19 février 1874; mais la loi des finances du 26 janvier 1892 a réduit à 1 franc le droit applicable aux acte extrajudiciaires devant les juges de paix et réduit d'un tiers le droit des mêmes actes devant les autres juridictions, en matière civile et commerciale.

Les actes qui ne sont pas expressément énoncés dans les tarifs ne sont pas, à moins d'exemption formelle, affranchis du droit fixe; ils rentrent dans la catégorie des actes *innomés* prévus par l'article 68, § 1er, n° 51 de la loi de frimaire. Cette disposition frappe d'un droit fixe tous les actes civils judiciaires et extrajudiciaires qui ne sont pas dénommés dans la loi et ne peuvent donner lieu au droit proportionnel.

2215. — V. Règles spéciales aux droits proportionnels. — Les droits proportionnels étant « assis sur les valeurs » (L. frim., art. 4 § 2), nous avons à rechercher : 1° dans quels cas ces droits seront exigibles ; 2° quelle en sera la quotité ; 3° sur quelles valeurs ils seront liquidés.

2216. — *Exigibilité.* — Le droit proportionnel est établi pour les obligations, libérations, condamnations, collocations ou liquidations de sommes et valeurs, et pour toute transmission de propriété, d'usufruit ou de jouissance de biens meubles et immeubles soit entre vifs, soit par décès » (L. an VII, art. 4).

En principe, les actes entraînant l'application du droit proportionnel sont ceux qui constituent un mouvement de valeurs; cependant il existe des exceptions, ainsi que nous allons le constater.

1° La *transmission* de propriété, d'usufruit ou de jouissance de meu-

bles ou d'immeubles est soumise, dans tous les cas, au droit proportionnel ; mais nous allons trouver ici l'intérêt de la distinction que nous avons faite entre les droits d'acte et les droits de mutation. La vente de meubles n'est soumise au droit proportionnel qu'autant qu'il a été rédigé un écrit et que cet écrit est présenté à la formalité de l'enregistrement, énoncé dans un acte authentique ou produit en justice. Au contraire, la transmission d'immeubles, en propriété, usufruit ou jouissance, constitue une *mutation ;* elle est, dans tous les cas, soumise au droit proportionnel, lors même qu'il n'existerait pas d'écrit. En l'absence de déclaration faite par les parties, la Régie a le droit de rechercher les faits de transmission et de les soumettre à l'impôt. La même règle existe pour la cession de fonds de commerce, en vertu de la loi du 28 février 1872 (art. 7).

2° Les *obligations* ne sont soumises au droit proportionnel qu'autant qu'il y a présentation volontaire ou usage public d'un écrit. Il en est de même pour les autres actes dont il nous reste à parler.

Le droit frappe, non seulement les obligations de « sommes », mais encore les obligations de « valeurs », c'est-à-dire de choses fongibles. Il n'y aurait pas, en effet, de motif pour dispenser de l'impôt un mouvement de valeurs, parce qu'il se rapporte à une chose plutôt qu'à une autre. Dans les obligations de faire — par exemple, de prêter — il n'y a pas de mouvement actuel de valeur ; ces obligations ne peuvent donner lieu au droit proportionnel tant que le prêt n'est pas réalisé. Il est cependant fait exception pour les ouvertures de crédit (L. 23 août 1871, art. 5).

3° Les *libérations*, étant la contre-partie des obligations, sont soumises au droit proportionnel pour les mêmes motifs. Notons seulement que les actes de quittance sont frappés du droit proportionnel, tandis que les actes de décharge ne supportent que le droit fixe ; la décharge, en effet, ne suppose pas une obligation préexistante ; elle intervient lorsque le déposant rentre en possession de sa chose ou que le mandant reçoit les deniers versés pour son compte entre les mains du mandataire.

4° Les *condamnations*, *collocations*, *liquidations* de sommes et valeurs, n'emportent, en général, ni mouvement de valeurs ni création de droits nouveaux ; elles sont néanmoins soumises au droit proportionnel. C'est une exception à la règle que l'impôt proportionnel ne doit pas être perçu sur les actes non translatifs.

2217. — *Quotité des droits proportionnels.* — Le tarif des droits proportionnels est énoncé dans l'article 69 de la loi de l'an VII ; mais il a été souvent remanié par suite de nécessités financières.

La quotité de ces droits varie, non seulement d'après la valeur des objets imposés, mais encore à raison de trois causes principales :

1° Dans les *actes à titre onéreux*, le droit varie suivant la nature mobilière ou immobilière des choses transmises. La vente d'immeubles est frappée d'un droit d'enregistrement de 4 fr. p. 100, auquel la loi du 28 avril 1816 (art. 52) a réuni le droit de transcription de 1,50 p. 100 ; ce qui porte l'ensemble du droit à 5,50 p. 100. La vente de meubles ne supporte plus qu'un droit de 2 fr. p. 100.

2° Dans les *actes à titre gratuit* (donations entre vifs ou mutations par

décès), l'impôt est gradué suivant les rapports de famille existant entre les parties. Modéré dans la ligne directe, il s'élève graduellement lorsqu'il s'agit de collatéraux ou de personnes non parentes.

3° Enfin certaines *libéralités favorisées par la loi* sont soumises à un impôt moins élevé que les libéralités ordinaires ; il en est ainsi notamment pour les donations par contrat de mariage et pour les partages anticipés entre vifs.

La loi du 25 février 1901 (art. 2 et s.) a apporté une réforme réclamée depuis longtemps dans le régime fiscal des successions : L'article 14 de la loi du frimaire portait qu'en matière de donation entre-vifs et de mutations par décès l'évaluation doit être faite « sans distraction des charges ». La loi de 25 février 1901 dispose : « Les droits de mutation par décès de biens, meubles ou immeubles, seront liquidés sur la part nette recueillie par chaque ayant droit. Ils sont perçus sans addition d'aucun décime. pour chacune des fractions de cette part » suivant les tarifs portés aux tableaux annexés à la loi.

Ces tarifs varient ; 1° suivant le degré de parenté ; 2° suivant le montant de la succession. A ce dernier point de vue, l'impôt est progressif ; c'est la première atteinte qui ait été portée au principe de la proportionnalité dans notre régime fiscal.

Le principe de la distraction des charges n'a pas éte étendu aux mutations à titre gratuit entre-vifs, parce qu'alors les charges entrent dans la convention des parties ; mais les tarifs ont été profondément modifiés. Ils varient de 1 fr. 70 à 13 fr. 50 p. 100 et sont affranchis de tout décime (art. 18). Ces mutations restent soumises au régime de la proportionnalité.

Les dons et legs faits aux départements, communes, établissements publics et d'utilité publique en faveur d'œuvres de bienfaisance ne sont soumis qu'à un droit de 9 p. 100 sans décimes.

2218. — VI. Paiement des droits. — En principe, les droits dus pour les actes ou mutations doivent être payés avant l'enregistrement. La loi accorde certains délais pour la présentation des actes ou la déclaration des mutations, et elle indique les personnes qui sont tenues d'effectuer le paiement des droits.

2219. — *Délais d'enregistrement.* — En ce qui concerne l'*enregistrement des actes*, la loi distingue entre les actes authentiques et les actes sous seing privé. Les actes *authentiques* doivent être présentés à l'enregistrement dans un délai assez bref (20 jours pour les actes administratifs ou judiciaires, 4 jours pour les actes extrajudiciaires, 10 jours pour les actes notariés). Les actes *sous seing privé*, portant transmission de propriété, d'usufruit ou de jouissance de biens immeubles ou de fonds de commerce doivent être enregistrés dans le délai de trois mois. Il n'y a pas de délai de rigueur pour les autres actes sous seing privé ; mais il ne peut en être fait un usage public qu'autant qu'ils ont été préalablement enregistrés (L. 22 frim. an VII, art. 23).

Les actes des départements, communes et établissements publics sujets à approbation, n'étant parfaits et définitifs qu'après avoir été approuvés,

ne doivent être présentés à la formalité qu'après l'approbation qui seule rend l'impôt exigible.

Les *mutations* doivent être déclarées dans le délai de trois mois pour les transmissions verbales de propriété, d'usufruit ou de jouissance de biens immeubles ou de fonds de commerce, et dans le délai de six mois lorsqu'il s'agit de successions (L. 22 frim. an VII, art. 24; 27 vent. an IX, art. 4; 23 août 1871, art. 11 et 14; 28 fév. 1872, art. 8).

2220. — *Débiteurs de l'impôt.* — Les droits doivent être acquittés : 1° par les notaires, huissiers et autres officiers publics pour les actes de leur ministère, sauf à eux à se faire rembourser de leurs avances par les parties; 2° par les greffiers, pour les actes judiciaires; 3° par les préfets, sous-préfets et maires pour les actes administratifs; néanmoins les greffiers, pour tous les actes, et les administrateurs pour les adjudications publiques, ne sont tenus du paiement des droits qu'autant que le montant en a été consigné entre leurs mains; 4° par les parties, pour les actes sous seing privé; 5° par les héritiers, légataires et donataires, pour les mutations par décès (L. 22 frim., art. 29); 6° par les propriétaires, pour les locations verbales, sauf recours contre le preneur (L. 28 fév. 1872, art. 6).

Les contraventions aux dispositions ci-dessus sont punies d'amendes contre les notaires et huissiers et de droits ou de demi-droits en sus. En outre, les actes des huissiers sont déclarés nuls.

2221. - VII. Privilège du Trésor. — L'article 32, § 3, de la loi de frimaire dispose : « La nation aura action sur les revenus des biens à déclarer, en quelques mains qu'ils se trouvent, pour le paiement des droits dont il faudrait poursuivre le recouvrement. » La portée de cette disposition a été limitée par l'avis du Conseil d'État du 21 septembre 1810 qui décide que cette action « ne peut être exercée au préjudice des tiers acquéreurs ». D'où il faut conclure que le privilège du Trésor comporte seulement un droit de préférence et non un droit de suite.

Ainsi que l'énonce la disposition précitée de loi de frimaire ; ce privilège s'exerce, non sur le capital, mais sur le *revenu des biens à déclarer* pour assurer le paiement des droits de mutation (Cass. 23 juin 1857).

2222. — VIII. Prescriptions. — L'article 61 de la loi de frimaire, modifié par l'article 11 de la loi du 18 mai 1850 établit des prescriptions graduées suivant le plus ou moins de facilité qu'offre la perception.

1° La prescription est de *deux ans*, à compter du jour de l'enregistrement, s'il s'agit d'un droit non perçu sur une disposition particulière dans un acte, ou d'un supplément de perception insuffisamment faite, ou d'une fausse évaluation dans une déclaration. Cette prescription s'applique aussi aux demandes en restitution de droits perçus.

2° La prescription est de *cinq ans*, s'il s'agit d'une omission de biens dans une déclaration faite après décès.

3° Elle est de *dix ans*, à compter du jour du décès, pour les biens non déclarés.

4° En dehors des cas prévus et réglementés par les lois fiscales, la prescription des droits d'enregistrement s'accomplit par *trente ans*. conformément à l'article 2264, Code civil (Cass., 8 juin 1875). Il en est ainsi

notamment pour les mutations secrètes de biens immeubles transmis entre vifs.

2223. — IX. Exceptions et exemptions diverses. — La loi distingue : 1° des actes à enregistrer en débet ; 2° des actes à enregistrer gratis ; 3° des actes exempts de la formalité de l'enregistrement.

2224. — *Actes à enregistrer en débet.* — L'exception ne porte que sur l'obligation de payer les droits au moment où est remplie la formalité de l'enregistrement. L'impôt est dû, seulement il ne sera recouvré que plus tard sur la personne déclarée débitrice.

L'enregistrement en débet s'applique aux actes de la police ordinaire qui comprennent : 1° les actes et procès-verbaux des huissiers, gendarmes, préposés, gardes champêtres ou forestiers, destinés à constater et à poursuivre les contraventions de simple police ; 2° les jugements rendus par les tribunaux de simple police ; 3° les actes faits à la requête du ministère public dans les instances pendantes devant le tribunal correctionnel ; 4° les jugements des tribunaux correctionnels et les appels de ces jugements.

2225. — *Actes à enregistrer gratis.* — L'exception porte ici sur le droit lui-même, la formalité subsiste, mais seulement comme contrôle de la rédaction des actes. Rentrent dans cette catégorie les acquisitions faites pour le compte de l'État ; les échanges et partages qui concernent l'État, les acquisitions pour les routes départementales, les actes relatifs à l'expropriation pour cause d'utilité publique, à l'exercice des droits électoraux ; les actes des huissiers et gendarmes concernant la police générale et de sûreté et la vindicte publique.

2226. — *Actes exempts de l'enregistrement.* — Dans un grand nombre de cas, l'exception porte, non seulement sur les droits, mais aussi sur la formalité même de l'enregistrement. Ce sont : 1° d'une manière générale, les actes de puissance publique, savoir : les actes du pouvoir législatif, ceux du gouvernement, et les actes d'administration proprement dits ; 2° les inscriptions sur le grand-livre de la dette publique, leurs transferts et mutations, les quittances des arrérages, et tous les effets de la dette publique ; 3° les mandats ou ordonnances de paiement sur les caisses de l'État, les quittances des contributions, celles des fonctionnaires de l'État pour leurs émoluments, etc.

2227. — X. Réforme fiscale des frais de justice. — La loi du 26 janvier 1892 a dégrevé, dans une large mesure, les petites procédures. A cet effet, elle a supprimé les droits de greffe de toute nature perçus dans les justices de paix, les tribunaux civils ou de commerce et les cours d'appel ; elle a dispensé du timbre et de l'enregistrement les actes de procédure d'avoué à avoué ; elle a réduit, dans une notable proportion, les droits applicables aux exploits relatifs aux instances civiles devant les juges de paix, les tribunaux de première instance et les cours d'appel ; elle a affranchi du timbre et de l'enregistrement la plupart des actes rédigés en exécution de la loi des faillites et liquidations judiciaires. En un mot, elle a supprimé le plus grand nombre possible de droits fixes qui, à raison de leur multiplicité, grevaient les petits procès aussi lourdement que les gros.

Pour compenser la perte que ces réductions devaient amener dans les ressources du Trésor, la loi a augmenté les droits proportionnels sur les jugements et soumis au droit proportionnel des jugements qui en étaient antérieurement dispensés.

2228. — XI. Droit d'accroissement. — La loi du 28 décembre 1880 (art. 4) avait établi un impôt dit « droit d'accroissement » égal aux droits de mutation par décès ou aux droits de donation, sur les réversions de parts qui s'opèrent au profit des membres restants « dans toutes les sociétés ou associations civiles qui admettent l'adjonction de nouveaux membres » et qui comportent la clause de réversion. Bien que l'intention du législateur eût été d'atteindre les congrégations autorisées aussi bien que les congrégations simplement tolérées, les premières se trouvèrent échapper à l'impôt. Les congrégations reconnues forment, en effet, des personnes morales, et lorsqu'un membre cesse d'en faire partie, il ne transmet rien à ceux qui restent. C'est en ce sens que l'administration de l'enregistrement fut obligée de résoudre la question par application des principes généraux du droit (Inst. 20 juin 1881).

Les congrégations tolérées y échappèrent aussi, pour la plupart, en supprimant de leurs statuts les clauses d'adjonction ou de réversion, et l'impôt qui était évalué à plus de 3 millions ne produisit que le quart de cette somme.

Le législateur a cru devoir s'expliquer plus clairement. Dans la loi du 29 décembre 1884 (art. 9, § 1er), il a déclaré assujetties aux impôts établis par la loi de 1880 « les congrégations, communautés et associations religieuses, *autorisées ou non autorisées* ».

Afin de faciliter la perception du droit d'accroissement, la loi de finances du 16 avril 1895 (art. 4 à 11) a converti ce droit en une taxe annuelle et obligatoire sur la valeur brute des biens meubles et immeubles possédés par les congrégations, communautés et associations religieuses autorisées ou non et par les autres sociétés désignées dans les lois de 1880 et 1884. Toutefois, elle exempte de la taxe les biens acquis avec l'autorisation du gouvernement, en tant qu'ils ont été affectés et qu'ils continuent d'être réellement employés, soit à des œuvres d'assistance gratuite en faveur des infirmes, des malades, des indigents, soit aux œuvres des missions françaises à l'étranger. L'exemption est accordée, s'il y a lieu, par décret en Conseil d'État.

La taxe est fixée à 0,30 p. 100 de la valeur des biens, pour les congrégations autorisées et les autres sociétés désignées dans les lois précitées, et à 0,50 p. 100 p. les congrégations non autorisées.

Elle n'est pas soumise aux décimes.

2229. — XII. Droits d'hypothèque. — Les droits d'hypothèque consistent en un droit sur l'inscription des créances hypothécaires et sur la transcription des actes emportant mutation immobilière (L. 21 vent. an VII, art. 19). D'après la loi du 28 avril 1816 (art. 60 et 61), ces droits étaient établis ainsi qu'il suit :

Le *droit d'inscription* des créances hypothécaires était de 1 p. 1000. Le *droit de transcription* des actes de transmission d'immeubles et droits immobiliers était de 1 fr. 50 p. 100. La loi du 28 avril 1816 (art. 52 et 55)

décidait en outre que les ventes d'immeubles et les autres actes de nature à être transcrits donneraient lieu, lors de leur enregistrement, à un droit proportionnel de 1 fr. 50 p. 100 qui serait perçu en même temps que le droit de mutation, moyennant quoi la transcription ultérieure était réalisée au simple droit *fixe* de 1 franc.

Enfin divers droits de timbre venaient s'ajouter aux deux autres droits.

Ce système faisait peser sur les formalités hypothécaires une charge d'autant plus lourde qu'elle s'appliquait à des valeurs plus faibles. Pour établir la proportionnalité, la loi du 27 juillet 1900 a supprimé tous les droits de timbre qui frappaient les pièces dont le dépôt au bureau des hypothèques était obligatoire ; elle a supprimé aussi le droit fixe de transcription et le droit d'inscription et a remplacé tous les droits supprimés par une taxe proportionnelle, non sujette aux décimes, de 0 fr. 25, laquelle est perçue au moment de la réquisition des formalités hypothécaires.

2230. — XIII. Contentieux. — Les contestations qui s'élèvent entre l'administration de l'enregistrement et les redevables peuvent, dans certains cas, être résolues par une expertise. Dans les autres cas, il y a lieu à une instance judiciaire.

2231. — *Expertise.* — L'administration peut requérir l'expertise des biens immeubles transmis à quelque titre qne ce soit, si les valeurs exprimées dans les contrats ou dans les déclarations, et qui doivent servir de base à la liquidation des droits, lui paraissent inférieures aux valeurs réelles. Toutefois, en matière de mutation gratuite, il n'y a lieu de recourir à l'expertise qu'à défaut d'actes et notamment de baux courants déterminant la valeur des biens transmis.

La demande en expertise est portée devant le tribunal de première instance de la situation des biens par une pétition faisant connaître l'expert de la Régie. En cas de refus de la partie de désigner le sien dans les trois jours de la sommation qui lui est faite à ce sujet, le tribunal le désigne d'office. S'il y a partage, les experts appellent un tiers expert, et s'ils ne peuvent s'accorder sur le choix, il y est pourvu par le juge de paix. Le rapport des experts est déposé au greffe et soumis à l'homologation du tribunal. Les frais de l'expertise sont à la charge de la partie, lorsque l'estimation excède d'un huitième le prix énoncé au contrat, s'il s'agit d'une vente, et, d'une somme quelconque la valeur déclarée, s'il s'agit d'une transmission à titre gratuit. L'expertise ne peut être demandée que pendant une année en matière de mutation onéreuse ; elle peut être demandée pendant deux ans en matière de mutation gratuite.

2232. — *Instances judiciaires.* — Le directeur général de l'enregistrement et ses agents en son nom ont seuls qualité pour introduire et suivre ses instances ou pour consentir le désistement de ces instances. Un acte de cette nature émanant du ministre des finances lui-même serait inopérant (Cass., 13 mars 1895).

Le premier acte de poursuite est la signification d'une contrainte décernée par le receveur et rendue exécutoire par le juge de paix : l'exécution ne peut en être interrompue que par une opposition formée par le redevable et contenant assignation à jour fixe devant le tribunal. L'instruction

se fait par simples mémoires respectivement signifiés. Le tribunal juge sur le rapport d'un de ses membres, et sur les conclusions du ministère public sans plaidoiries. L'appel est interdit en vue d'éviter les lenteurs qu'il entraîne à raison de son caractère suspensif. Le jugement peut être déféré directement à la Cour de cassation. L'opposition, la tierce opposition et la requête civile seraient aussi recevables dans les termes du droit commun.

La même procédure est applicable en matière de droits de timbre et de taxes sur les valeurs mobilières.

## § 2. — Droits de timbre

2233. — I. Définition. — Le timbre est une marque, imprimée ou mobile, apposée sur le papier. L'impôt du timbre, dont l'origine remonte au XVII^e siècle, consiste dans l'obligation où sont les officiers publics et les particuliers de rédiger sur papier timbré soumis à certains droits les actes et écrits qui peuvent être produits en justice.

La loi fondamentale du timbre est celle du 13 brumaire an VII qui a été complétée ou modifiée par de nombreuses lois postérieures.

2234. — II. Diverses espèces de timbre. — On distingue : 1° le timbre de dimension ; 2° le timbre proportionnel ; 3° les timbres spéciaux.

2235. — *Timbre de dimension.* — C'est le timbre imposé et tarifé d'après la dimension du papier dont il est fait usage. Il existe actuellement cinq dimensions dont les droits, en y comprenant le double décime, sont de 0 fr. 60, 1 fr. 20, 1 fr. 80, 2 fr. 40 et 3 fr. 60. Le timbre de dimension frappe tous les actes non affranchis du timbre et non soumis au droit proportionnel ou à des droits spéciaux.

Les affiches, autres que celles qui concernent l'exercice de la puissance publique, ou qui émanent de candidats aux divers mandats électifs, ou qui concernent exclusivement les demandes et les offres d'emploi, sont également soumises à un timbre spécial de dimension qui varie de 6 à 24 cent.

Le droit sur les affiches peintes avait été transformé en une taxe annuelle par la loi du 29 décembre 1890 (art. 5). Cette disposition a été modifiée par la loi du 26 juillet 1893 (art. 19) qui a rétabli un droit fixe variant de 1 fr. à 2 fr. 50 par mètre carré, suivant la population des communes, pour toute la durée de l'affiche.

Le timbre est dit *ordinaire* lorsqu'il est apposé sur un papier fourni par l'État ; il est extraordinaire quand il est apposé par l'administration sur les papiers qui lui sont présentés par les particuliers. Il existait aussi le *visa pour timbre* consistant dans une mention faite et signée par le préposé de l'enregistrement ; mais, depuis 1862, il a été remplacé par des *timbres mobiles* destinés à être collés sur les papiers avant qu'il en soit fait usage.

2236. — *Timbre proportionnel.* — C'est un droit de timbre gradué en raison des sommes et valeurs. Il s'applique : 1° aux lettres de change, billets à ordre et à tous autres effets négociables ou de commerce ; 2° aux effets non négociables, quand même ils seraient purement civils ; 3° aux

actions dans les sociétés ainsi qu'aux obligations négociables des départements, communes et établissements publics ; 4° aux effets publics des gouvernements étrangers; 5° aux polices d'assurances. Ces polices sont, en outre, soumises à un timbre de dimension.

2237. — *Timbres spéciaux.* — Certains actes sont assujettis à un timbre spécial qui n'est proportionné ni à la dimension du papier, ni à l'importance des sommes exprimées. Il en est ainsi notamment des quittances de deniers publics et des quittances émanant des particuliers.

Les quittances constatant des recettes opérées par les comptables de deniers publics, c'est-à-dire de deniers de l'État, des départements, communes ou établissements publics, sont, sauf exception, assujetties à un timbre obligatoire de 25 centimes, lorsque la somme encaissée excède 10 francs (L. 28 juill. 1865, art. 4). Les quittances de sommes supérieures à 10 francs délivrées par les particuliers sont soumises à un timbre de 10 centimes qui s'applique même aux titres non signés, par exemple, aux billets de place dans les théâtres (L. 23 août 1871, art. 18 et suiv.).

2238. — III. Exceptions et exemptions diverses. — Sont exceptés du droit et de la formalité du timbre : d'abord, les actes du pouvoir législatif, ceux du pouvoir exécutif et ceux des autorités administratives, comportant l'exercice de la puissance publique. Sont aussi exemptes du timbre les inscriptions sur le grand-livre de la dette publique, les quittances des contributions directes, etc.

Les registres des administrations publiques « pour ordre et administration générale » sont dispensés du timbre ; mais cette exemption ne s'étend pas aux rôles des taxes locales (Cass., 2 juin 1875).

Dans certains cas, les actes doivent être soumis à la formalité du timbre; mais le droit n'est pas exigible immédiatement ou même ne sera jamais dû. Le préposé vise pour timbre les papiers destinés aux actes dont il s'agit. Le visa a lieu en *débet* ou *gratis*, comme en matière d'enregistrement.

2239. — IV. Paiement des droits. — Les actes devant, en principe, être rédigés sur du papier revêtu du timbre, le paiement a lieu au moment même où le papier est fourni par la Régie. La loi du 13 brumaire an VII édicte diverses dispositions tendant à empêcher qu'aucun acte soit rédigé, hors les cas de dispense formelle, sur du papier non timbré. Les contraventions sont punies d'amendes relativement élevées. Les amendes se prescrivent par deux ans, quand les préposés ont été à même de constater les contraventions au vu des actes. Dans le cas contraire, elles ne se prescrivent que par trente ans.

Quant à la prescription des droits eux-mêmes, elle a lieu par trente ans, à défaut de disposition spéciale, conformément à l'article 2262 du Code civil.

Le contentieux du timbre est soumis aux mêmes règles que celui de l'enregistrement. Les droits de timbre sont garantis par le même privilège que les contributions directes (L. 28 avril 1816, art. 76).

## § 3. — Taxes sur les valeurs mobilières

**2240.** — I. Droit de timbre. — Dans le système des lois des 18 brumaire et 22 frimaire an VII, les actions et obligations émises par les compagnies, départements ou communes, étaient soumises à l'impôt du timbre comme formant titre, et, d'autre part, à un droit proportionnel de 0,50 p. 100 pour chaque cession dont elles étaient l'objet. Mais, ces valeurs échappaient à peu près complètement à l'impôt. La loi du 5 juin 1850 transforma les deux impôts en un droit de timbre et, de plus, elle édicta des règles pour en assurer le recouvrement. Aux termes de l'article 14 de cette loi, « chaque titre ou certificat d'*action*, dans une société, compagnie ou entreprise quelconque... est assujetti au timbre proportionnel de 0,50 p. 100 fr. du *capital nominal* pour les sociétés dont la durée n'excède pas dix ans et de 1 p. 100 pour celles dont la durée dépasse dix années ». Quant aux *obligations* émises par les départements, communes, établissements publics ou compagnies, elles sont assujetties au timbre proportionnel de 1 p. 100 du montant du titre (art. 27).

Au lieu de payer immédiatement le droit, les sociétés, départements et villes peuvent contracter un *abonnement* avec l'État pour toute la durée des titres et ne payer annuellement que 0,05 p. 100 du capital nominal (0,06 avec le double décime) (art. 22 et 31).

**2241.** — II. Droit de transmission. — La loi du 5 juin 1850 (art. 15) stipulait que, moyennant le droit de timbre, les cessions des titres seraient exemptes de tout droit et de toute formalité d'enregistrement. Mais cette exemption fut de courte durée. La loi de finances du 23 juin 1857 vint ajouter un droit nouveau de transmission sur les actions et obligations des sociétés. Cette taxe a été étendue, par la loi du 16 septembre 1871, aux obligations des départements, communes et établissements publics. Pour les titres nominatifs, et transmissibles au moyen d'un transfert opéré sur les registres de l'établissement débiteur, le droit, fixé à 0,50 p. 100 de la valeur négociée, est perçu à chaque cession. Pour les titres au porteur ou à ordre, il est converti en une taxe annuelle et obligatoire de 0,20 p. 100 du capital des actions ou obligations évalué sur leur cours moyen pendant l'année précédente.

Afin d'empêcher les transmissions clandestines, la simple conversion des titres nominatifs en titres au porteur et l'opération inverse ont été soumises au droit de transmission (L. 23 juin 1857, art. 9).

**2242.** — III. Impot sur le revenu. — Les deux impôts qui précèdent sont assis sur le capital des titres, ils sont exigibles lors même que les titres ne produiraient aucun revenu. Lors du remaniement de nos impôts en 1871, la proposition fut faite d'établir un impôt général sur le revenu. Tout en rejetant cette proposition, l'Assemblée nationale pensa qu'il était possible de frapper d'un impôt les revenus pouvant être facilement constatés. La loi du 29 juin 1872 établit une taxe annuelle de 3 p. 100, portée à 4 p. 100 par la loi du 26 décembre 1890 et à 8 p. 100 par celle du 25 février 1901 : 1° « Sur les intérêts, dividendes, revenus et tous autres

produits des actions de toute nature, des sociétés, compagnies ou entreprises quelconques, financières, industrielles, commerciales ou civiles, quelle que soit l'époque de la création ; 2° sur les arrérages et intérêts annuels des emprunts et obligations des départements, communes et établissements publics, ainsi que des sociétés, compagnies et entreprises ci-dessus désignées ; 3° sur les intérêts, produits et bénéfices annuels des parts d'intérêt et commandites dans les sociétés, compagnies et entreprises dont le capital n'est pas divisé en actions » (1).

La loi du 21 juin 1875 a étendu la même taxe aux lots et primes de remboursement concernant les mêmes valeurs. Celle du 28 décembre 1880 (art. 3) a assujetti à la taxe : 1° les produits et bénéfices annuels des actions, parts d'intérêt et commandite, dans les sociétés dont les statuts prohibent la distribution, en tout ou en partie, entre leurs membres ; 2° les produits et bénéfices des associations reconnues et des sociétés, même de fait, existant entre tous ou quelques-uns des membres des associations reconnues ou non reconnues. Pour compléter cette mesure, la loi de finances du 29 décembre 1884 (art. 9) a soumis les congrégations religieuses *autorisées ou non*, au paiement de la taxe sur un revenu déterminé à raison de 5 p. 100 de la valeur brute des biens meubles et immeubles possédés ou occupés par ces associations, à moins qu'un revenu supérieur ne soit constaté.

La jurisprudence décide que le mot « occupé » embrasse dans sa généralité tous les immeubles occupés par les associations religieuses même à titre de location ou à tout autre titre (Cass., 27 déc. 1893).

2243. — IV. Impots sur les valeurs étrangères. — La loi du 5 juin 1850 avait passé sous silence les valeurs étrangères. L'omission a été réparée par des lois successives. La loi du 23 juin 1857 (art. 9) soumet au *timbre* et au *droit de transmission* les actions et obligations émises par les *sociétés*, *compagnies* ou *entreprises étrangères*. Celle du 13 mai 1863 (art. 6) soumet au droit de *timbre* les titres de rente, emprunts et autres effets publics des *États étrangers*. La loi du 30 mars 1872 soumet aux mêmes droits les titres émis par les *villes*, *provinces* et *corporations étrangères* et par *tout autre établissement public étranger*. Enfin la loi du 29 juin 1872 (art. 4) a soumis ces diverses valeurs à l'impôt sur le revenu. Les tarifs ont été modifiés par la loi du 28 décembre 1895 qui a rétabli l'équivalence entre les titres étrangers et ceux qui sont émis en France.

2244. — V. Paiement des droits. — Les diverses taxes énumérées ci-dessus, à l'exception des droits de transfert et de conversion, sont *avancées*, sauf leur recours, par les sociétés, compagnies, entreprises, départements, communes et établissements publics, et payées au bureau de l'enregistrement du siège social ou administratif.

(1) Toutefois, la taxe ne s'applique pas aux parts d'intérêt dans les sociétés en nom collectif, et, dans les commandites, elle ne porte que sur la commandite (L. 1er déc. 1875). Elle ne s'applique pas non plus aux intérêts des emprunts contractés par les sociétés en nom collectif pures et simples (L. 26 juill. 1693, art. 22), ni aux avances faites aux sociétés au moyen d'endossements de warrants (L. 28 déc. 1885), ni aux sociétés de crédit agricole (L. 5 nov. 1894).

Le recouvrement de l'avance s'opère, en général, par voie de retenue lors du paiement des intérêts.

Des difficultés se sont élevées au sujet des délais de prescription de ces divers droits. La Cour de cassation, considérant l'impôt du *timbre* établi par la loi du 5 juin 1850 comme tenant lieu du droit de cession de créance, a admis que la prescription biennale était applicable dans ce cas (Cass., 10 fév. 1866). A plus forte raison, en serait-il de même de la taxe de *transmission*.

La loi du 26 juillet 1894 (art. 21) a édicté une prescription de cinq ans pour l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières.

2245. — VI. Impot sur les opérations de bourse. — La loi du 28 avril 1893 (art. 28) a établi sur toutes les opérations de bourse ayant pour objet l'achat ou la vente au comptant ou à terme de valeurs de toute nature donnant lieu à la rédaction d'un bordereau, un droit de timbre de 5 cent. par 1,000 fr. ou fraction de 1,000 fr. du montant de l'opération calculé d'après le taux de la négociation. Il est réduit de moitié pour les opérations de report.

La loi du 28 décembre 1895 (art. 8) l'a réduit au 3/4 lorsque l'opération est relative à des rentes sur l'État français.

## SECTION II. — **Droits de douane**.

2246. — I. Historique. — Les droits de douane sont des taxes qui frappent les produits étrangers lors de leur importation et les produits nationaux lors de leur exportation.

Sous l'ancien régime, il existait des douanes, non seulement à la frontière, mais encore de province à province. Colbert avait cherché à supprimer ces douanes intérieures ; il réussit pour douze provinces qui formèrent une sorte d'union douanière qu'on appelait les *cinq grosses fermes* parce que les marchandises soumises aux cinq taxes indirectes y circulaient librement et ne payaient qu'à la frontière de l'union. Quant aux autres provinces, les unes étaient *réputées étrangères* et conservaient leur régime antérieur, les autres étaient à l'instar de l'*étranger effectif* et pouvaient commercer librement avec le dehors, mais non avec la France.

La Constituante, par la loi du 5 novembre 1790, supprima les douanes intérieures et reporta la ligne des douanes aux frontières avec un tarif unique et uniforme. Ce tarif fut décrété le 15 mars 1791, et bientôt après parut la loi des 16-22 août de la même année qui devint le code des douanes et dont la plupart des dispositions sont encore en vigueur.

Mais, la guerre ayant éclaté avec l'Angleterre, la Convention défendit tout commerce avec ce pays (L. 1er mars et 9 oct. 1793). La loi du 18 brumaire an V compléta cette législation prohibitive. Sous le Consulat et l'Empire, la lutte prit une intensité nouvelle. L'Angleterre avait déclaré en état de *blocus maritime* toutes les côtes de France ; Napoléon y répondit

par le *blocus continental* qui ordonnait la confiscation et la destruction de toutes les marchandises anglaises même en pays neutre.

La Restauration remania le système douanier de l'Empire, mais tout en maintenant sur beaucoup de points le régime prohibitif. La loi du 16 juillet 1819 établit l'*échelle mobile*. Dans le but de protéger l'agriculture, cette loi mit à l'importation des céréales des droits qui s'élevaient lorsque les prix étaient en baisse, et baissaient lorsque les prix étaient en hausse, de manière à n'appeler les blés étrangers qu'en cas de mauvaises récoltes. Sous la monarchie de Juillet, des projets de réforme furent préparés par le gouvernement, mais ils rencontrèrent une telle résistance dans les Chambres qu'ils ne furent même pas discutés.

Entraîné par l'exemple du peuple anglais qui avait aboli les lois prohibitives sur le commerce des céréales, le second Empire signa, le 23 février 1860, avec l'Angleterre un traité de commerce par lequel cette puissance exemptait de tout droit un certain nombre de produits français et diminuait les droits sur les autres. De son côté, la France levait toutes les prohibitions frappant certains produits britanniques. Dans les années suivantes, des traités analogues furent conclus avec diverses autres puissances.

Ce nouveau régime avait soulevé les réclamations d'industries qui se prétendaient sacrifiées par les traités de 1860 ; aussi, lors du remaniement du tarif des douanes par la loi du 7 mai 1881, fut-on obligé de faire quelques concessions aux idées protectionnistes. Le nouveau tarif douanier, promulgué le 11 janvier 1892 est entré plus résolument dans la même voie. Pour justifier ce changement de système, on a fait valoir : 1° que les traités de 1860 avaient amoindri nos exportations et augmenté nos importations ; 2° que les charges de la guerre de 1870, ayant exigé au moins 700 millions d'impôts nouveaux, mettaient la production française dans un état d'infériorité vis-à-vis de celles des autres nations ; 3° enfin, que la plupart des puissances ayant déjà relevé leurs tarifs, il était nécessaire d'en faire autant pour ne pas condamner la France à devenir le déversoir de la production étrangère.

En vue d'empêcher les spéculations auxquelles peut donner lieu le dépôt des projets de loi douaniers, tant que ces projets restent soumis à l'élaboration législative, la loi du 13 décembre 1897 permet au gouvernement de rendre applicables, par décret, les dispositions relevant des droits de douane dès que les projets ont été déposés, sauf restitution ultérieure, s'il y a lieu. C'est ce qu'on a appelé la loi du *Cadenas*.

**2247.** — II. Division des droits. — On désigne les *droits spécifiques* qui sont perçus d'après le poids ou la quantité des marchandises, et les *droits ad valorem*, imposés d'après la valeur des marchandises. Les droits spécifiques ont l'avantage d'assurer la fixité et la simplicité de la perception ; aussi, dans la plupart des pays, ont-ils remplacé les droits *ad valorem*. Les tarifs français ne comprennent que des droits spécifiques.

A un autre point de vue, les droits se divisent en *droits d'entrée* et *droits de sortie ;* mais, depuis longtemps, les tarifs français ne comportent plus de droits de sortie.

**2248.** — III. Tarifs douaniers. — La loi du 11 janvier 1892 a établi

un *tarif général* et un *tarif minimum*. Le tarif général est le tarif de droit commun, applicable en l'absence de mesure exceptionnelle spécialement dirigée contre un État déterminé. Le tarif *minimum* peut être appliqué aux marchandises originaires des pays qui feront bénéficier les marchandises françaises d'avantages corrélatifs et qui leur appliqueront leurs tarifs les plus réduits (art. 1er).

Le gouvernement est autorisé à appliquer des *surtaxes* ou le régime de la prohibition aux marchandises originaires des pays qui appliqueraient des surtaxes ou le régime de la prohibition à des marchandises françaises ; mais ces mesures doivent être soumises à la ratification des Chambres dans le plus bref délai possible (art. 8).

Les marchandises non portées au tarif ne sont pas, pour ce seul motif, exemptes de droits. A l'entrée, toute marchandise omise au tarif est assimilée à l'objet le plus analogue (L. 28 avril 1816, art. 16).

2249. — IV. Paiement des droits. — En principe, les marchandises acquittent les droits au moment où elles entrent sur le territoire « au comptant et sans escompte ». Néanmoins les redevables peuvent être admis à présenter des obligations dûment cautionnées à quatre mois d'échéance lorsque la somme à payer s'élève à 300 francs au moins (L. 15 fév. 1875). La loi du 8 floréal an XI admet, en outre, la faculté de l'entrepôt et du transit.

2250. — *Entrepôt et transit*. — L'entrepôt est la faculté accordée aux commerçants de déposer leurs marchandises dans certains locaux où elles pourront séjourner sans payer de droits jusqu'à ce qu'elles aient reçu leur destination définitive. L'entrepôt est réel ou fictif.

L'*entrepôt réel* est établi dans des magasins spéciaux gardés par les agents de la douane. La durée de l'entrepôt est de trois années. Après ce délai, si les droits d'entrée n'ont pas été payés, les droits sont liquidés d'office et l'entrepositaire est tenu de les payer dans le mois qui suit la sommation qui lui en est faite. A défaut de paiement, la marchandise est vendue publiquement ; l'administration prélève ses droits et dépose l'excédent à la Caisse des consignations.

L'*entrepôt fictif* a lieu dans des magasins particuliers ; mais l'administration est garantie par le cautionnement qu'elle exige de l'entrepositaire et par le droit qu'elle se réserve de pénétrer dans les magasins où sont déposées les marchandises. Ce mode d'entrepôt ne s'applique qu'à certaines marchandises. Sa durée ne peut excéder une année. A l'expiration de ce délai, l'administration peut poursuivre le recouvrement des droits.

Le *transit* est la faculté de traverser le territoire français sans paiement de droits.

2251. — V. Exemptions diverses. — En dehors de la franchise absolue admise en faveur des matières premières dont la France est dépourvue, des exemptions temporaires ou partielles sont autorisées, soit dans l'intérêt du travail national, soit dans l'intérêt réciproque de la métropole et des colonies.

2252. — *Admission temporaire*. — On appelle ainsi l'importation en franchise de certains produits étrangers destinés à ressortir de France après y avoir subi une fabrication complète ou un complément de main-d'œuvre.

Ceux qui veulent user de l'admission temporaire doivent fournir à la douane une soumission cautionnée portant engagement de réexporter ou de réintégrer en entrepôt, dans les proportions et sous les conditions déterminées par les règlements, les produits mis en œuvre, et d'en justifier en rapportant l'acquit-à-caution dûment revêtu d'un certificat de décharge. Dans le cas où les acquits-à-caution ne seraient pas régularisés dans les délais voulus, les soumissionnaires sont tenus d'une amende égale au quadruple des droits et peuvent être déclarés déchus pour l'avenir de l'admission temporaire (L. 7 mai 1864).

Le bénéfice de l'admission temporaire ne peut être accordé à une industrie qu'en vertu d'une disposition législative, après avis du comité consultatif des arts et manufactures. Toutefois, le gouvernement peut accorder des autorisations d'admission temporaire pour les introductions ayant un caractère individuel et exceptionnel non susceptible d'être généralisé (L. 11 janv. 1892, art. 13).

2253. — *Drawbacks.* — Au lieu de l'importation en franchise, on a quelquefois recours à ce qu'on appelle le drawback qui atteint le même but par un procédé différent. Dans ce système, l'importateur paie les droits de douane à l'entrée en France; mais ces droits lui sont restitués, en totalité ou en partie, à la sortie des produits fabriqués. On en trouve un exemple dans l'article 10 de la loi du 11 janvier 1892. Ce système devient parfois une prime à l'exportation.

2254. — *Régime douanier colonial.* — La liberté douanière a été enlevée aux colonies par la loi du 11 janvier 1892 (art. 3), mais, en échange, il leur est accordé, sur leurs importations en France, un dégrèvement consistant dans une remise de moitié sur les droits applicables aux principaux produits d'origine coloniale. De plus, des réductions sur les taxes édictées dans le tarif général de la métropole peuvent être accordées par décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique.

2255. — VI. Privilège de la douane. — La loi des 6-22 août 1791 (tit. XIII, art. 22) donne à l'administration des douanes « privilège et préférence à tous créanciers non seulement sur les marchandises passibles de l'impôt, mais encore sur les *meubles et effets mobiliers* des redevables pour les droits, à l'exception des frais de justice et autres privilégiés, de ce qui est dû pour six mois de loyer seulement, et sauf aussi la revendication dûment formée par les propriétaires des marchandises et matières qui sont encore sous la balle ou sous corde ». La loi du 4 germinal an II (tit. VI, art. 4), sans abroger la précédente, dispose d'une manière plus générale et plus absolue que la « République est préférée à tous créanciers pour *droits*, *confiscation*, *amende* et *restitution* ».

2256. — VII. Contentieux des douanes. — Le contentieux de la régie des douanes se divise en trois catégories : 1° le contentieux qui naît au sujet de l'application du tarif; 2° le contentieux civil pour le recouvrement des droits; 3° le contentieux pénal pour la répression de la fraude et de la contrebande.

2257. — *Contentieux du tarif.* — Les contestations qui s'élèvent entre la douane et les redevables relativement à l'espèce, à l'origine ou à la

qualité des marchandises sont déférées au *comité d'expertise* institué auprès du ministre du commerce (LL. 17 juill. 1822, art. 19; 7 mai 1881, art. 8, et 11 janv. 1892, art. 9).

Il est adjoint aux commissaires du gouvernement, pour chaque affaire et selon sa nature, au moins deux négociants ou fabricants désignés, l'un par le redevable, l'autre par la douane, sur une liste dressée chaque année par des chambres de commerce. Si ces experts tombent d'accord, leur déclara- le ministre du commerce et le ministre des finances, après consultation tion devient définitive. En cas de désaccord, le comité d'expertise arbitre en dernier ressort.

2258. — *Contentieux civil.* — En dehors du cas qui vient d'être indiqué, des litiges peuvent naître entre la douane et les redevables au sujet de la perception des droits, par exemple, en cas de non-paiement des obligations cautionnées à l'échéance ou de non rapport des acquits-à-caution dans les délais. C'est le juge de paix qui est compétent pour statuer sur ces difficultés, sauf appel au tribunal d'arrondissement (L. 14 fruct. an III, art. 10). Il est procédé par voie de contrainte comme en matière d'enregistrement.

2259. — *Contentieux pénal.* — Les faits de fraude et de contrebande sont, suivant les cas, soumis à trois ordres de tribunaux. Les infractions qui ne donnent lieu qu'à la confiscation et à l'amende constituent des contraventions; elles sont portées devant le juge de paix (L. 17 déc. 1814, art. 16). Les infractions qui donnent lieu, en outre, à l'emprisonnement sont de la compétence des tribunaux correctionnels (art. 17). Enfin, il peut y avoir crime, lorsque la fraude est commise par un employé ou avec sa complicité; les faits de cette nature relèvent de la cour d'assises (art. 22).

La Régie a le droit exclusif de poursuivre et d'arrêter les poursuites; elle est investie du droit de transiger, soit avant, soit après le jugement; elle a la faculté de modérer l'amende ou même d'en faire remise.

## SECTION III. — **Contributions indirectes proprement dites.**

### § 1er. — Droits sur les boissons

2260. — I. Historique. — L'impôt sur les boissons est l'un des plus anciens de l'ancienne monarchie. Avant 1789, il était compris dans l'administration des *aides*. Supprimé le 27 mars 1791 avec tous les impôts de consommation, il fut rétabli par la loi du 5 ventôse an XII. Pendant les Cent-jours, il fut transformé en une sorte de contribution directe; mais la *loi du 28 avril 1816* rétablit bientôt le régime antérieur. Cette loi est restée longtemps le code de la matière; elle divisait les boissons en trois catégories : 1° vins, cidres, poirés et hydromels; 2° spiritueux; 3° bière.

Les droits frappant les *vins, cidres, poirés et hydromels* étaient au nombre de trois : droit de circulation, droit d'entrée et droit de détail.

Le *droit de circulation* était dû pour toute mise en mouvement des

boissons hors du canton de production et des communes limitrophes. Pour le tarif des droits, en ce qui concerne les vins, les départements étaient divisés en trois classes, d'après la valeur moyenne des vins dans chacun d'eux. En dernier lieu, ce tarif était fixé à 1 franc, 1 fr. 50 et 2 francs pour les vins et uniformément à 80 centimes pour les cidres, poirés et hydromels.

Le *droit d'entrée* était perçu à l'entrée des villes ayant une population de 4,000 âmes au moins. La quotité variait suivant la population des villes et, en outre, selon la classe des départements.

Le *droit de détail* était dû par les débitants sur la vente. La perception était assurée au moyen de l'*exercice*, c'est-à-dire de visites opérées par les agents de l'administration qui constataient les quantités vendues. Il était permis aux débitants de se rédimer de l'exercice par la voie de l'*abonnement* en payant un droit fixe assis sur la moyenne présumée des ventes.

Les villes sujettes au droit d'entrée pouvaient être exemptées du droit de détail et du droit d'entrée au moyen d'une *taxe unique* représentative de ces deux droits. Ce régime était même obligatoire pour les villes de 10,000 âmes et au-dessus. A Paris et à Lyon, une taxe dite de *remplacement* comprenait les droits de circulation, d'entrée et de détail.

Les droits frappant les *spiritueux* étaient : 1° un droit d'entrée ; 2° un droit général de consommation tenant lieu tout à la fois du droit de circulation et du droit de détail.

Le *droit d'entrée* variait suivant la population des villes, mais il n'existait pas de distinction entre les départements. Quant au *droit de consommation*, il était perçu proportionnellement à la richesse des liquides en alcool.

Les *bières* étaient soumises à un *droit de fabrication* qui variait suivant qu'il s'agissait de bière forte ou de petite bière.

Les nombreuses lois rendues, en cette matière, à partir de 1816 avaient principalement porté sur les tarifs. Cependant on ne cessait de réclamer une réforme complète du régime des boissons. Depuis longtemps la question était à l'ordre du jour des Chambres. La réforme a été accomplie par la loi du 29 décembre 1900. Cette loi a eu principalement pour but de faciliter, dans un intérêt général, la consommation des boissons dites *hygiéniques* (vins, cidres, poirés, hydromels et bières), en abaissant les tarifs élevés qui les frappaient surtout dans les villes. A ce point de vue, la réforme se complète par la suppression ou la réduction des droits d'octroi sur les mêmes boissons (V. *infra*, n° 1307).

2261. — II. Régime des vins, cidres, poirés et hydromels. — La loi du 29 décembre 1900 (art. 1er) a supprimé les droits de détail, d'entrée et de taxe unique en ce qui concerne les vins, cidres, poirés et hydromels. Ces boissons ne supportent plus, en tout lieu, sans distinction de quantité, qu'un droit unique de circulation, lequel est fixé uniformément, pour toute l'étendue du territoire, à 1 fr. 50 pour les vins et à 80 centimes pour les cidres, poirés et hydromels.

Avant le transport, il doit être fait par l'expéditeur ou l'acheteur une déclaration au préposé de la Régie qui délivre soit un *congé*, si le droit est

immédiatement exigible, soit un *acquit-à-caution* si l'expédition est faite à destination de personnes jouissant du crédit des droits ou à des débitants établis dans les campagnes ou dans les agglomérations de moins de 4,000 habitants. Dans ce second cas, le droit est exigible au moment de l'introduction, lorsque la localité est pourvue d'un octroi, et partout ailleurs, dans les quinze jours qui suivent l'expiration du délai fixé pour le transport.

« L'exercice des débits de boissons est supprimé » (L. 29 déc. 1900, art. 5). Néanmoins une certaine surveillance est maintenue, tant au point de vue de l'intérêt fiscal qu'au point de vue de l'application des lois qui intéressent la santé publique et qui tendent à la répression de la fraude dans la vente des vins. « Dans les communes où il n'existe pas de surveillance effective et permanente aux entrées, toute personne qui vend au détail des boissons reste seulement assujettie dans ses caves, magasins et autres locaux affectés au commerce, aux visites des employés de la régie qui pourront effectuer les vérifications et prélèvements nécessaires pour l'application des lois concernant les fraudes commerciales et les fraudes fiscales » *(Ib.)*.

2262. — *Sucrage des vendanges.* — Le sucre peut être employé, soit à augmenter le degré alcoolique du vin, soit à fabriquer avec les marcs des vins de seconde cuvée dits vins de sucre. Pour permettre d'augmenter les récoltes, à la suite de l'invasion du phylloxera, la loi du 29 juillet 1884 a réduit les droits sur les sucres employés en vinification. Cette détaxe a perdu de son utilité à mesure que le vignoble français a été reconstitué ; elle a même eu pour résultat d'encourager la fabrication de grandes quantités de vins artificiels qui venaient concurrencer les vins naturels. Déjà la loi du 6 avril 1897 avait interdit la fabrication et la circulation en vue de vente, des vins de marc et des vins de sucre. Celle du 29 décembre 1900 (art. 16) ajoute : « Le bénéfice du droit réduit de 24 francs par 100 kilogrammes, déterminé par la loi du 27 mai 1887, sera limité aux quantités de sucres bruts ou raffinés employés au sucrage des vins, cidres ou poirés nécessaires à la consommation familiale des producteurs, et jusqu'à concurrence d'un maximum de 40 kilogrammes par membre de la famille et domestique attaché à la personne ».

2263. — *Vins de raisins secs.* — La diminution des récoltes avait fait naître l'industrie de la fabrication de vins artificiels au moyen de raisins secs. Cette fabrication avait été d'abord soumise aux formalités de la circulation et au paiement de droits équivalents à ceux qui frappaient les vins naturels (LL. 17 juillet 1889, 20 juillet 1890 et 11 juillet 1892). La loi du 6 avril 1897 a exclu la fabrication industrielle, la circulation et la vente des vins de raisins secs du régime fiscal des vins et l'a soumise au régime de l'alcool pour leur richesse alcoolique totale.

2264. — III. Régime des bières. — En ce qui concerne les bières, la réforme de l'assiette de l'impôt avait été déjà réalisée par la loi du 30 mai 1899 qui avait supprimé le droit de fabrication, tel qu'il était établi par la législation précédente et l'avait remplacé par un droit de 50 centimes par degré-hectolitre de moût. La loi du 29 décembre 1900 s'est bornée à

réduire le droit à 25 centimes par degré-hectolitre, de manière à assurer aux bières un dégrèvement à peu près équivalent à celui qui a été accordé aux vins, cidres, etc.

Ce droit est constaté et perçu à la fabrication. Les brasseurs sont soumis, tant de jour que de nuit, aux visites et vérifications des employés de la régie et de l'octroi.

Les propriétaires ou fermiers peuvent, sans payer de droits, fabriquer avec des matières provenant de leurs récoltes, la bière destinée à la consommation de leur maison, en remplissant les formalités prescrites par la loi du 30 mai 1899 (art. 11).

2265. — IV. Régime des spiritueux. — Les eaux-de-vie, esprits, liqueurs, fruits à l'eau-de-vie, absinthes et autres liquides alcooliques restent soumis à un droit d'entrée et à un droit de consommation.

Le *droit d'entrée* varie suivant la population des villes, sans distinction entre les départements. Le *droit de consommation* fixé précédemment à 156 fr. 25 par hectolitre d'alcool pur, a été porté à 220 fr. par la loi du 29 décembre 1900, afin de compenser en partie la perte résultant pour le Trésor, des dégrèvements opérés au profit des boissons hygiéniques.

De même que les brasseurs, les distillateurs de profession sont soumis, de jour et de nuit, à la surveillance de la régie pour qu'elle puisse suivre les opérations de la distillerie.

2266. — *Privilège des bouilleurs de cru.* — C'est l'expression consacrée pour désigner l'immunité de droits accordée aux propriétaires qui distillent les vins, marcs, cidres et autres produits de leurs récoltes. Une loi du 2 août 1872 avait soumis les bouilleurs de cru aux mêmes obligations que les bouilleurs de profession, sauf déduction de certaines quantités pour la consommation de famille ; mais cette loi a été abrogée par celle du 14 décembre 1875 qui dispense de la déclaration préalable et affranchit de l'exercice les propriétaires distillant les fruits de leur récolte. La loi de 1900, sans supprimer ce privilège, le soumet à certaines restrictions : « Sont soumis au régime des bouilleurs de profession les bouilleurs de cru qui font usage d'appareils à marche continue pouvant distiller par 24 heures plus de 200 litres de liquide fermenté, d'appareils chauffés à la vapeur ou d'alambics d'une contenance totale supérieure à 5 hectolitres. Il leur est toutefois accordé une allocation en franchise de 20 litres d'alcool pur par producteur et par an pour consommation de famille (art. 10). Tous les autres bouilleurs de cru conservent leur privilège.

2267. — *Alcools dénaturés.* — Dans l'intérêt de l'industrie, les alcools dénaturés de manière à ne pouvoir être employés comme boisson, ont été exemptés des droits. Toutefois ils étaient soumis à une *taxe spéciale* de *dénaturation* qui avait été réduite à 3 francs par hectolitre par la loi du 16 décembre 1897. La loi nouvelle a supprimé cette taxe et l'a remplacée par un *droit de statistique* de 0 fr. 25 (art. 15).

En vue de favoriser l'emploi de l'alcool à l'éclairage, au chauffage et à la force motrice, une prime de 9 francs par hectolitre d'alcool pur est accordée aux alcools destinés aux usages sus-indiqués. La charge résultant pour l'État de cette prime est compensée par une taxe de fabrication de 0 fr. 80

par hectolitre pur d'alcool perçue sur les distillateurs (L. fin. 25 fév. 1901, art. 59).

2268. — V. Licences. — Les licences sont des taxes mises à la charge des personnes exerçant certaines professions. Elles ne doivent pas être confondues avec les patentes. Celles-ci sont des contributions directes, tandis que les licences sont classées parmi les contributions indirectes. La loi du 29 décembre 1900 a comblé en partie le dégrèvement des boissons au moyen d'une modification importante du tarif et de l'assiette des licences des débitants et marchands en gros de boissons, des brasseurs, des bouilleurs et des distillateurs.

Les tarifs ont été notablement surélevés; mais, afin de rendre cette aggravation moins lourde pour les petits commerçants, la loi nouvelle a introduit dans l'assiette de l'impôt une certaine proportionnalité. Le taux de la licence, pour cette catégorie de redevables est déterminé, non seulement d'après la population des localités où ils exercent, mais encore d'après la classe dans laquelle ils sont rangés au point de vue de l'imposition à la patente. Pour les contribuables qui sont imposés à la patente à raison d'un commerce principal dont la vente des boissons ne serait qu'un accessoire, les contrôleurs des contributions directes déterminent la classe correspondante à la patente dont ils seraient redevables pour le seul commerce des boissons. Il en est de même pour les propriétaires vendant au détail les boissons de leur cru, et pour les autres commerçants de boissons qui ne seraient pas passibles de la patente (art. 1er).

2269. — VI. Contentieux. — Les affaires contentieuses concernant les contributions indirectes ressortissent, suivant les cas, aux tribunaux civils, aux tribunaux correctionnels et exceptionnellement à la juridiction administrative.

2270. — *Contentieux civil.* — Aux termes de l'article 88 de la loi du 5 ventôse an XII, « les contestations qui peuvent s'élever sur le fond des droits établis ou maintenus par ladite loi doivent être portées devant les tribunaux de première instance, qui prononceront en la chambre du conseil, et avec les mêmes formalités prescrites pour le jugement des contestations qui s'élèvent en matière de paiement des droits perçus par la régie de l'enregistrement ». Ainsi, conformément aux règles posées ci-dessus (n° 2232), le receveur de la régie décerne contre le redevable une contrainte qui est visée et rendue exécutoire par le juge de paix. Le redevable peut former opposition à cette contrainte; l'opposition est portée devant le tribunal civil de l'arrondissement dans lequel se trouve le bureau du receveur. Le jugement est précédé du rapport d'un juge et des conclusions du ministère public; mais il est rendu en la chambre du conseil. Il n'est pas susceptible d'appel, mais il peut être déféré à la Cour de cassation.

2271. — *Contentieux pénal.* — L'article 90 de la même loi du 5 ventôse an XII ajoute que « les contraventions qui, en vertu des dispositions de la loi, entraînent la confiscation, l'amende (ou l'emprisonnement), seront poursuivies par-devant les tribunaux de police correctionnelle qui prononceront les condamnations ».

L'administration est investie du droit de transiger, soit avant, soit après le jugement. Mais, d'après la législation qui a été longtemps en vigueur, les tribunaux correctionnels n'étaient juges que du fait matériel de la contravention; ils n'avaient aucun droit d'examiner l'acte intentionnel et de modérer l'amende ou la confiscation. La loi du 30 mars 1888 (art. 48) les autorise à faire application de l'article 463, Code pénal, c'est-à-dire à admettre des circonstances atténuantes; mais ce droit a été restreint par la loi du 29 décembre 1890 dont l'article 12 porte qu'il ne pourra être admis de circonstances atténuantes, s'il y a récidive pendant le délai d'un an à partir du jugement qui a reconnu la contravention ou le délit.

2272. — *Contentieux administratif.* — Dans certains cas exceptionnels, le conseil de préfecture est compétent en matière de contributions indirectes. Nous avons indiqué deux de ces cas (*supra*, n° 682). Il faut y joindre un cas nouveau résultant de la loi du 29 décembre 1900. Les réclamations auxquelles donnent lieu le classement de la profession soumise à la licence sont présentées, instruites et jugées comme en matière de contributions directes.

2273. — *Privilège de la Régie.* — La régie des contributions indirectes a privilège et préférence à tous créanciers sur les meubles et effets mobiliers des redevables pour le recouvrement des droits du Trésor (D. 1er germinal an XIII, art. 47). Ce décret ne contient pas la réserve faite par la loi des 6-22 août 1791, en matière de douanes, pour les autres privilèges.

2274. — VII. Prescription. — La prescription est acquise aux redevables contre la régie à défaut de réclamation dans l'espace d'un an à compter de leur exigibilité (D. 1er germinal an XIII, art. 50), à moins que l'administration n'ait été dans l'impossibilité, par suite de manœuvres frauduleuses de l'assujetti, de faire, dans les formes et délais ordinaires, les constatations exigées par la loi (Cass., 14 juin 1880). En ce cas, la prescription ne court que du jour de la découverte du dol.

La prescription est de six mois pour les demandes en restitution des sommes exigées à tort des contribuables (L. 1816, art. 247); mais cette prescription n'est applicable qu'au cas où des tarifs établis par une autorité compétente ont été mal interprétés et non, au cas où des droits ont été perçus sur des tarifs incompétemment ou illégalement établis (Cass., 11 juill. 1895).

## § 2. — Droits sur les sucres

2275. — I. Historique. — A l'origine, le sucre était entièrement importé des colonies; les classes riches seules en faisaient usage; la perception de l'impôt était, par conséquent, aussi facile que son établissement paraissait équitable. La Révolution française chercha à favoriser la raffinerie métropolitaine en supprimant les droits d'entrée sur les sucres bruts. Peu à peu les prix s'abaissèrent et la consommation se généralisait, lorsque le décret du 5 août 1810 vint frapper de droits très élevés le sucre importé en France. Cette mesure, qui était dirigée contre l'Angleterre, eut pour

notre pays un résultat remarquable; elle permit aux sucreries de betterave de se créer. Pendant longtemps les sucres coloniaux furent seuls frappés de droits. La loi du 18 juillet 1837 établit sur les sucres de betterave un impôt moindre que celui qui frappait les sucres des colonies françaises, et, en 1847 seulement, les sucres français de toute origine furent également taxés.

Les droits, remaniés à diverses reprises, portaient sur le sucre produit, d'abord sur le sucre brut et, depuis la loi du 19 juillet 1880, sur le sucre raffiné.

2276. — II. Législation actuelle. — Pour relever l'industrie sucrière menacée par la concurrence étrangère, la loi du 29 juillet 1884 a institué un régime nouveau; elle a assis l'impôt, non plus sur le produit, mais sur la matière première; elle établit par 100 kil. de betteraves un rendement présumé sur lequel l'impôt est perçu. Si ce chiffre n'est pas atteint, le fabricant n'en paie pas moins l'impôt: s'il est dépassé, les excédents entrent indemnes dans la consommation. L'agriculteur et le fabricant sont ainsi intéressés à améliorer, l'un, ses procédés de culture, l'autre, ses procédés de fabrication. Pour donner aux sucres coloniaux des avantages analogues, la loi de 1884 a décidé qu'il leur serait accordé, à titre de déchet de fabrication, une remise d'impôt de 12 p. 100 sur les quantités importées. Enfin, la loi a assuré à la sucrerie française la prépondérance sur le marché national au moyen de surtaxes sur les sucres étrangers européens.

Grâce à ces mesures, l'industrie sucrière s'est relevée rapidement, et il a été possible d'augmenter les droits perçus au profit du Trésor. Ce résultat a été obtenu par trois moyens : 1° en établissant une surtaxe sur les sucres de toute origine ; 2° en relevant le rendement légal établi par la loi de 1884 ; 3° en frappant d'un droit les bonis de fabrication déclarés indemnes. La loi du 11 janvier 1892 (art. 2) a maintenu les surtaxes précédemment établies sur les sucres étrangers.

Dans le dernier état de la législation, le droit plein est de 60 fr. par 100 kil. de sucre raffiné; ce droit est divisé en deux parties : taxe normale 40 fr., surtaxe 20 fr. (L. 24 juill. 1888). Le rendement légal par 100 kil. de betteraves est fixé à 7 kil. 750. Au-dessus et jusqu'à 10 kil. 500, l'excédent supporte une taxe réduite de 30 fr. par 100 kil. de sucre raffiné. Au delà de 10 kil. 500 de rendement, l'excédent est divisé en deux parties égales : l'une supporte le droit plein de 60 fr., l'autre le droit réduit de 30 fr. D'autre part, pour parer aux éventualités de mauvaises récoltes, les fabricants sont autorisés à déclarer à la régie, avant le 1er novembre de chaque année, qu'ils renoncent au bénéfice de la prime sur les rendements ; dans ce cas, il leur est alloué un déchet de 15 p. 100 sur le montant total de leur fabrication. Les sucres correspondant à ce déchet sont passibles d'un droit égal à celui qui est applicable aux sucres représentant des excédents, c'est-à-dire du droit de 30 fr. (L. 29 juin 1891).

Les droits sur les sucres indigènes sont perçus par l'administration des contributions indirectes, ceux qui frappent les sucres coloniaux et étrangers sont perçus par l'administration des douanes.

Pour encourager l'industrie sucrière, la loi du 7 avril 1897 accorde des primes à l'exportation des sucres français à l'étranger.

## § 3. — Droits divers

2277. — I. Droits sur les sels. — L'impôt sur le sel formait autrefois ce qu'on appelait la *gabelle*. Supprimé à la Révolution, il fut rétabli en 1806 pour subvenir aux frais de construction et d'entretien des routes ; mais cette affectation spéciale a cessé en 1814. Il consiste en une taxe de consommation qui est perçue à l'enlèvement des lieux de production, partie dans le rayon des douanes par les préposés de ce service, et partie à l'intérieur par les agents des contributions indirectes. Cette taxe, fixée d'abord à quatre décimes par kilog., puis à trois décimes en 1814, a été réduite à un décime par la loi du 28 décembre 1848.

2278. — II. Voitures publiques — La loi du 9 vendémiaire an VI, en supprimant l'ancienne *ferme des messageries*, a soumis à un droit nouveau les voitures de terre et d'eau servant au transport des voyageurs. Les chemins de fer y ont été par la suite assujettis.

Au point de vue de l'assiette de la taxe, on distingue les voitures en service régulier et les voitures d'occasion ou à volonté.

Pour les *voitures en service régulier*, la loi de l'an VI avait fixé le droit à un dixième du prix des places; la loi du 6 prairial an VII y avait ajouté un décime, celle du 14 juillet 1855 un second décime, et celle du 16 septembre 1871 un dixième du prix total. La taxe se trouvait ainsi élevée à 23 fr. 20 pour 100. La loi de finances du 26 janvier 1892 a supprimé la taxe additionnelle du dixième résultant de la loi de 1871.

Les *voitures d'occasion ou à volonté*, autres que les chemins de fer ou tramways à traction mécanique, sont frappées d'un droit fixe dont le tarif est déterminé par la loi du 11 juillet 1879.

2279. — III. Cartes a jouer. — Cet impôt très ancien avait été supprimé en 1791; il a été rétabli par la loi du 9 vendémiaire an VI. Il est fixé en dernier lieu par la loi du 29 décembre 1895 (art. 23).

Le tarif est variable, suivant qu'il s'agit : 1° de jeux « au portrait français » c'est-à-dire fabriqués avec un papier spécial fourni par l'administration, et de jeux « au portrait étranger », fabriqués au papier libre avec les moules des fabricants, mais sous la surveillance de l'administration; 2° de jeux de 36 cartes ou de plus de 36 cartes; 3° de jeux livrés à la consommation ordinaire ou de jeux livrés aux cercles, clubs et casinos.

2280. — IV. Droit de garantie. — Les matières d'or ou d'argent sont soumises à un droit de contrôle ou de garantie dont le paiement est constaté par l'apposition d'une marque faite au poinçon dans les laboratoires d'essai de la Monnaie. Cette marque indique le titre, c'est-à-dire la quantité de métal pur contenue dans l'objet contrôlé.

Le service de la garantie, supprimé en 1791 et rétabli par la loi du 14 brumaire an VI, a autant pour but d'assurer, dans l'intérêt des particu-

liers, l'exactitude du titre des objets d'or et d'argent que de percevoir une taxe au profit du Trésor.

Le droit de garantie a été fixé par la loi du 30 mars 1872 à 30 francs par hect. d'or et à 1 fr. 60 par hect. d'argent, non compris les frais d'essai. L'administration des monnaies est chargée de l'emploi des poinçons et de la reconnaissance du titre ; l'administration des contributions indirectes est chargée d'encaisser les droits et de surveiller les redevables.

2281. — V. Objets divers. — Pour compléter l'énumération des objets soumis aux droits, nous devons encore mentionner : 1° les droits d'entrée sur les huiles végétales (L. 31 déc. 1873) ; 2° le droit de fabrication des stéarines et bougies (L. 30 déc. 1873 ; D. 8 janv. 1874) ; 3° le droit de consommation intérieure sur les vinaigres et les acides acétiques (L. 17 juill. 1875) ; 4° le droit de fabrication de la dynamite et de la nitroglycérine (L. 3 août 1875 ; D. 12 juin 1890).

2282. — VI. Licences. — Avant 1789, il existait un droit dit *annuel* qui devait être payé par les marchands en gros et débitants de boissons. La loi du 28 avril 1816 l'a rétabli sous le nom de licence, en imposant à ceux qui voudraient exercer certains commerces ou certaines industries l'obligation d'en faire la déclaration à l'administration des contributions indirectes et de se munir d'une licence dont le tarif varie suivant la profession et, dans certains cas, suivant la population des communes. Le tarif actuel est établi par la loi du 1er septembre 1871.

Le droit de licence frappe : 1° les débitants de boisson (*supra*, n° 2268) ; 2° les brasseurs ; 3° les bouilleurs et distillateurs de profession ; 4° les marchands en gros de boisson ; 5° les fabricants de cartes à jouer, stéarine, huiles ; 6° les fabricants de sucres et glucoses ; 8° les fabricants de vinaigres ; 9° les entrepreneurs de voitures publiques.

## SECTION IV. — **Monopoles de l'État.**

### § 1er. — Service des postes

2283. — I. Historique. — Le service des postes, créé en 1464 par Louis XI, ne servait, à l'origine, qu'à transmettre les dépêches du roi. Les messages des particuliers étaient transportés par les « messagers » que l'Université de Paris avait établis pour faciliter les relations des étudiants avec leurs familles. En 1672, les messageries de l'Université furent réunies au domaine du roi et les postes devinrent un monopole de l'État. La Révolution supprima le monopole en matière de messageries, mais le maintint pour la poste aux lettres (L. 26 août 1790, art. 4).

Le monopole des postes était très étendu. Divers arrêtés du gouvernement et notamment celui du 27 prairial an IX rappellent la défense faite à « toute personne étrangère au service des postes de s'immiscer dans le transport des lettres, journaux, feuilles à la main et ouvrages périodiques, paquets et papiers du poids d'un kilogr. et au-dessous dont le port est

exclusivement confié à l'administration des postes aux lettres ». Ce monopole a été restreint par la loi du 6 avril 1878 dont l'article 7 dispose que « les journaux, recueils, annales, mémoires et bulletins périodiques, ainsi que tous les imprimés, sont exceptés de la prohibition établie par l'article 1er de l'arrêté du 27 prairial an IX, quel que soit leur poids, mais à la condition d'être expédiés sous bandes mobiles ou sous enveloppes ouvertes, soit en paquets non cachetés faciles à vérifier.

2284. — II. Taxe des lettres. — Pendant longtemps les lettres ont été taxées d'après leurs poids et d'après la distance parcourue. La loi du 24 août 1848 a introduit une innovation considérable en disposant que toute lettre circulant à l'intérieur et ne dépassant pas un certain poids serait soumise à une taxe uniforme, et en autorisant la création de timbres-poste pour l'affranchissement des lettres. La loi du 20 mai 1854, tout en laissant l'affranchissement facultatif pour les lettres, a admis que la taxe serait plus élevée pour les lettres non affranchies que pour les lettres affranchies, parce que l'affranchissement simplifie le travail de l'administration des postes et facilite la perception des droits.

Les tarifs ont fréquemment varié; ils sont actuellement fixés par la loi du 6 avril 1878 qui les a réduits dans de notables proportions. Ces tarifs étant connus de tous, il est inutile de nous y arrêter.

2285. — III. Franchise. — La correspondance de service des fonctionnaires publics est exempte de taxe. L'exemption de taxe s'appelle *franchise*.

On distingue *trois espèces de franchises* : 1° celle qui est déterminée par la qualité seule du fonctionnaire *auquel on écrit*, sans égard à la qualité de celui qui écrit ; 2° celle qui est déterminée par la qualité seule du fonctionnaire *qui écrit*, sans égard à la qualité du fonctionnaire auquel on écrit; 3° celle qui est déterminée à la fois par la qualité des deux correspondants.

Pour que la première de ces trois espèces de franchises reçoive son application, il suffit que la qualité du destinataire soit exactement indiquée sur l'adresse des lettres qui sont envoyées. En conséquence, les ministres recevant en franchise toute leur correspondance, il est inutile de contresigner les lettres et paquets à leur adresse.

L'application de la seconde et de la troisième espèce de franchise ne peut avoir lieu que sous la condition que l'auteur de la correspondance de service est connu ; l'auteur se fait connaître en apposant son *contreseing* sur l'adresse des lettres.

2286.—IV. Contentieux. — Le contentieux de l'administration des postes peut naître, soit à propos de l'application des tarifs, soit à propos de la responsabilité encourue par l'État pour l'exécution du service, soit enfin à raison des contraventions commises par les particuliers aux règlements concernant les postes.

2287. — *Contestations sur les tarifs*. — Les contestations relatives à l'application des tarifs des postes sont extrêmement rares, à raison du soin et de la précision avec lesquels ces tarifs sont établis. Ces contestations devraient être portées devant les tribunaux judiciaires, c'est-à-dire devant le juge de paix ou devant le tribunal civil, suivant les règles ordinaires de leur compétence (L. 26 août 1790, sect. *ult.*, art. 3).

2288. — *Actions en responsabilité.* — En principe, l'État n'est soumis à aucune responsabilité en cas de perte des lettres ou objets qui sont confiés à la poste (L. 24 juill. 1793, art. 37). Sa responsabilité est limitée à une somme déterminée (25 francs) en cas de perte d'une *lettre recommandée* (L. 15 janv. 1873, art. 4). En cas de perte de *valeurs déclarées*, la responsabilité s'élève au montant intégral des valeurs perdues, à moins qu'il n'y ait eu force majeure (L 5 niv. an V, art. 14). La juridiction administrative serait seule compétente pour statuer sur la responsabilité de l'État, puisqu'il s'agit de dommage causé dans l'exécution d'un service public (V. *supra*, n° 617; Confl. 20 déc. 1884); mais, en cas de perte d'une lettre chargée avec déclaration de valeur, l'action en responsabilité est portée devant les tribunaux civils en vertu du texte formel de la loi du 4 juin 1859 (art. 3).

2289. — *Contraventions.* — Les contraventions aux lois et règlements concernant les postes sont poursuivies à la requête du procureur de la République, et jugées par les tribunaux de police correctionnelle (A. 27 prairial an IX, art. 5). L'administration des postes est autorisée à transiger avant comme après le jugement (O. 19 fév. 1843).

2290. — V. Union postale universelle. — Une convention internationale signée à Berne le 9 octobre 1874 avait créé l'*Union générale des postes* à laquelle la France avait adhéré en exécution d'une loi du 3 août 1875. Le 1er juin 1878, une convention signée à Paris a revisé celle de Berne et établi l'*Union postale universelle*. Enfin une nouvelle convention, signée à Vienne le 4 juillet 1891 et promulguée en France le 26 juin 1892, a revisé la convention de 1878.

Les pays entre lesquels est conclue la convention ainsi que ceux qui y adhéreront ultérieurement forment un seul territoire postal pour l'échange réciproque des correspondances entre leurs bureaux de poste.

Les taxes pour le transport des envois postaux, dans toute l'étendue de l'Union, sont fixées d'après des tarifs uniformes. Chaque administration garde intégralement les taxes qu'elle a perçues.

## § 2. — Service télégraphique et téléphonique

2291. — I. Télégraphes. — Le service des télégraphes, aujourd'hui réuni à celui des postes, est chargé de transmettre la correspondance télégraphique de l'État et accessoirement celle des particuliers.

Le monopole des télégraphes a été constitué par le décret du 27 décembre 1851 (art. 1er) qui édicte des pénalités contre « quiconque transmettra, sans autorisation, des signaux d'un lieu à un autre, soit à l'aide de machines télégraphiques, soit par tout autre moyen », et, en cas de condamnation, permet au gouvernement d'ordonner la destruction des appareils et machines.

2292. — *Taxes télégraphiques.* — D'abord très élevées, les taxes télégraphiques ont été successivement réduites par diverses lois et, en dernier lieu, par la loi du 21 mars 1878 dont l'article 1er dispose que, pour

tout le territoire de la République, quelle que soit la destination, il est perçu 5 centimes par mot, sans que le prix de la dépêche puisse être inférieur à 50 centimes. L'article 2 ajoute que les taxes sous-marines, sémaphoriques et urbaines et généralement les taxes accessoires peuvent être fixées par décret.

2293. — *Contentieux.* — Les taxes télégraphiques sont assimilées aux contributions indirectes; en conséquence, les contestations qui pourraient s'élever au sujet de l'application de ces taxes rentrent dans la compétence judiciaire.

« L'État n'est soumis à aucune responsabilité à raison du service de la correspondance privée par la voie télégraphique » (L. 9 nov. 1850, art. 6). Les actions en responsabilité qui seraient intentées directement contre l'État ne ressortiraient donc pas à la compétence judiciaire; mais s'il y avait eu *faute personnelle* des agents de l'administration, ces agents seraient responsables, et une action pourrait être intentée devant les tribunaux judiciaires contre les employés qui, par exemple, auraient mal transmis des dépêches ou retardé leur expédition (C. d'Ét., 4 juill. 1874).

2294. — *Télégraphie internationale.* — Depuis 1865, il est intervenu, entre diverses puissances, des conventions télégraphiques pour le service de la correspondance internationale. La dernière, en date du 21 juin 1890, a été promulguée le 19 juin 1891.

Aux termes de cette convention, les puissances contractantes reconnaissent à toute personne le droit de correspondre au moyen des télégraphes internationaux; elles s'engagent à prendre toutes les dispositions nécessaires pour assurer le secret des correspondances et leur bonne expédition; toutefois, elles n'entendent accepter, à raison du service de la télégraphie internationale, aucune responsabilité. Dans la transmission, le télégrammes d'État ont la priorité sur les télégrammes privés. Chaque gouvernement se réserve la faculté d'arrêter la transmission de tout télégramme privé qui paraîtrait dangereux pour la sécurité de l'État, ou qui serait contraire aux lois du pays, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.

2295. — II. Téléphones. — Le service des téléphones est de création récente. L'État, par assimilation avec le privilège qui lui appartient pour le monopole des correspondances télégraphiques, aurait pu, dès le début, gérer directement le service; mais les incertitudes de l'entreprise firent préférer le système de la concession à des compagnies. La loi du 16 juillet 1889 a posé le principe et déterminé les conditions du rachat des téléphones. Aujourd'hui le service des téléphones est rattaché à celui des télégraphes.

2296. — *Taxes téléphoniques.* — La législation des redevances téléphoniques a beaucoup varié. Le régime actuel est établi par les décrets des 21 septembre 1889 et 31 mai 1890. Ces décrets, visant la loi du 21 mars 1878 sur les dépêches télégraphiques, ont conféré aux redevances téléphoniques le caractère de véritables taxes. Le décret du 31 mai 1890, bien que spécial aux réseaux urbains, contient des principes applicables à toutes les lignes; il interdit notamment aux directeurs des cercles, hôtels, restaurants, etc., de percevoir aucune rétribution pour l'usage du téléphone.

2297. — *Contentieux.* — Les contestations qui s'élèvent entre l'administration et les particuliers au sujet des taxes réclamées pour l'usage du téléphone dans les cabines publiques, portant sur des taxes qu'aucune loi n'a assimilées aux contributions directes, rentrent dans la compétence des tribunaux judiciaires.

Les contestations relatives aux taxes d'entretien des lignes téléphoniques relèvent de la même compétence. En effet, les sommes dues à ce titre ne sauraient être considérées comme constituant une offre de concours dans les dépenses d'un travail public, et, en l'absence de dispositions législatives spéciales, les difficultés relatives à la perception de ces redevances ne peuvent rentrer dans le contentieux administratif (C. d'Ét., 21 nov. 1890).

## § 3. — Monnaies et médailles

2298. — I. Monnaies. — Le droit de fabriquer les monnaies a toujours été considéré comme l'un des attributs de la puissance souveraine. A l'époque féodale, il avait été usurpé par les hauts seigneurs ; mais des lettres-patentes de 1346 déclarent qu'au roi seul appartient le privilège de battre monnaie. Depuis lors, ce principe est demeuré incontesté. Il fut de nouveau affirmé par la constitution de 1791 qui chargea le pouvoir législatif de déterminer le titre, le poids, l'empreinte et la dénomination des monnaies, et confia au pouvoir exécutif le soin d'en faire exécuter et d'en surveiller la fabrication.

2299. —*Fabrication des monnaies.* — La loi du 31 juillet 1879 a substitué au système de l'entreprise précédemment employé celui de la « régie administrative, sous l'autorité du ministre des finances ».

Un règlement d'administration publique du 20 novembre 1879 détermine les conditions d'admission des matières propres à la fabrication des monnaies, ainsi que le mode d'émission des bons de monnaie et fixe les frais de fabrication.

La fabrication des monnaies ne constitue pas, en principe, un revenu pour l'État, parce que la valeur nominale des monnaies doit être égale à leur valeur réelle. Il est cependant fait exception pour les monnaies divisionnaires d'argent et pour la monnaie de billon. Les lois des 25 mai 1864 et 27 juillet 1866 ont ordonné que les monnaies divisionnaires d'argent seraient au titre de 835 millièmes au lieu du titre de 900 millièmes établi par la loi du 7 germinal an XI. Quant aux pièces de billon, elles ont toujours eu une valeur nominale bien supérieure à la valeur réelle.

2300. — *Contrôle de la circulation monétaire.* — Il est exercé par une commission composée de neuf membres désignés : un par le Sénat, un par la Chambre des députés, un par le Conseil d'État, un par la Cour des comptes, un par le conseil de la Banque de France, deux par l'Académie des sciences et deux par la chambre de commerce de Paris (L. 31 juill. 1879).

Cette commission doit s'assurer de la régularité de l'émission des pièces,

au point de vue du poids et du titre ; à cet effet, elle fait vérifier, à la fin de chaque année, les échantillons prélevés sur chacune des brèves admises en délivrance dans le cours de cette année.

Dans le premier mois de chaque année, la commission remet au président de la République un rapport sur les résultats de la fabrication effectuée pendant l'année précédente et sur la situation matérielle de la circulation. Ce rapport est publié et distribué au Sénat et à la Chambre des députés.

2301. — *Union monétaire latine.* — Une convention monétaire, conclue le 23 décembre 1865 entre la France, la Belgique, l'Italie et la Suisse, a été renouvelée les 5 novembre 1878 et 6 novembre 1885. Par cette convention, les pays contractants sont constitués à l'État d'Union pour ce qui regarde le poids, le titre, le module et le cours de leurs espèces monnayées d'or et d'argent. Le monnayage des pièces d'argent de cinq francs est provisoirement suspendu : il ne peut être repris que de l'accord unanime des États contractants. Chaque État est tenu de recevoir des particuliers ou des autres États les monnaies divisionnaires qu'il a émises et de les rembourser contre une égale valeur de monnaie courante. En cas de dénonciation de la convention, chacun des États est tenu de reprendre les pièces de 5 francs en argent qu'il aurait émises et qui se trouveraient dans la circulation.

2302. — II. Médailles. — Un arrêté du 5 germinal an XII, rappelant les dispositions de l'arrêt du Conseil du 15 janvier 1685, interdit aux particuliers, à moins d'une autorisation spéciale du gouvernement, de frapper ou de faire frapper des médailles ou jetons d'or, d'argent ou d'autres métaux ailleurs que dans les ateliers ouverts à cet effet par l'État. La fabrication des médailles constitue donc pour l'État un monopole dont il lui est loisible de se départir au profit de particuliers.

## § 4. — Exploitations diverses

2303. — I. Tabacs. — Créé par Colbert en 1674, le monopole de la fabrication et de la vente des tabacs avait été supprimé par la loi du 27 mars 1791. Il fut rétabli par un décret du 20 novembre 1810, confirmé par la loi du 28 avril 1816, et, depuis cette époque, il avait été l'objet de prorogations successives de dix ans en dix ans. La loi de finances du 25 décembre 1892 (art. 55) l'a établi définitivement jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné. Il constitue l'une des sources les plus importantes des revenus de l'État et se justifie d'autant mieux qu'il porte sur une consommation étrangère à toute nécessité alimentaire ou même hygiénique.

Deux administrations concourent à l'exploitation du monopole : celle des manufactures nationales pour la fabrication et celle des contributions indirectes pour l'entrepôt et la vente.

Les départements dans lesquels la culture de tabac est autorisée sont désignés par décret. Dans ces départements, quiconque veut cultiver du

tabac doit en faire la déclaration et obtenir une permission. Les permissions sont données, dans chaque arrondissement, par une commission composée du préfet ou de son délégué, président, du directeur des contributions indirectes, d'un agent supérieur du service de culture, d'un conseiller général et d'un conseiller d'arrondissement (L. 12 fév. 1835, art. 2).

L'État est seul acheteur des tabacs récoltés moyennent un prix indiqué par le ministre des finances. Les cultivateurs doivent rendre compte de la totalité de leur récolte à peine de payer, pour les quantités manquantes, le prix du tabac fabriqué de cantine.

« Les sommes dues par les cultivateurs sont recouvrées dans la forme des impositions directes sur un état dressé par le directeur des contributions indirectes et rendu exécutoire par le préfet » (L. 28 avril 1819, art. 200).

« Les cultivateurs sont recevables pendant *un* mois à porter devant le conseil de préfecture leurs réclamations contre le résultat de leur décompte. Le conseil de préfecture doit prononcer dans les *deux* mois » (art. 201).

2304. — II. Poudres a feu. — Le monopole de la fabrication et de la vente des poudres à feu est réservé à l'État, aux termes de la loi du 13 fructidor an V, moins dans un but fiscal que dans un intérêt de sûreté publique. Il relève du ministère de la guerre pour la fabrication et de l'administration des contributions indirectes pour l'entrepôt et la vente.

Une loi du 8 mars 1875 a étendu le monopole à la fabrication de la dynamite, mais en stipulant que cet explosif pourrait être fabriqué dans des établissements particuliers, avec l'autorisation du gouvernement, et sauf le paiement d'un impôt dont la perception est assurée au moyen de l'exercice par les employés des contributions indirectes.

2305. — III. Allumettes. — Le monopole de la fabrication et de la vente des allumettes chimiques, créé par la loi du 2 août 1872, comme le seul moyen d'assurer le recouvrement de l'impôt qui venait d'être établi sur les allumettes, a fait d'abord l'objet de concessions à des compagnies fermières qui s'engageaient à payer une redevance annuelle à l'État. En vertu d'un décret du 30 décembre 1889, ce monopole est aujourd'hui exploité directement par l'État.

# CHAPITRE IV

## LES IMPOTS INDIRECTS COMMUNAUX

---

### SECTION PREMIÈRE. — **Les octrois.**

#### § 1er. — Historique

2306. — I. Les octrois sous l'ancien régime. — Les octrois sont des taxes indirectes établies au profit des communes sur certains objets de consommation locale.

L'origine de ces taxes est très ancienne. « Lorsque le produit des biens patrimoniaux ne s'est pas trouvé suffisant pour subvenir à l'acquittement des charges dont les villes étaient tenues, dit Guyot, elles ont demandé au souverain, sans l'autorité et la permission duquel il ne peut être fait aucune levée de deniers, de les autoriser à lever sur elles-mêmes certains droits dont elles le suppliaient d'ordonner l'imposition; et c'est ce qui a été appelé *Octroi.* » Ajoutons que les rois octroyaient d'autant plus volontiers cette faveur qu'ils réservaient pour le trésor royal une grande partie des taxes. L'ordonnance du 12 juillet 1681 déclara qu'il serait levé au profit du roi, *à perpétuité*, la première moitié de tous les octrois, et que les dettes et charges des villes seraient prises sur l'autre moitié.

L'Assemblée constituante supprima les octrois par la loi du 19 février 1791.

2307. — II. Les octrois depuis 1791. — La suppression des octrois privait les communes d'une des branches les plus importantes de leurs revenus et les mettait dans l'impossibilité de subvenir à leurs dépenses les plus indispensables. Une loi du 9 germinal an V ordonna qu'en cas d'insuffisance des centimes additionnels pour les dépenses communales, il y serait pourvu par des « contributions indirectes et locales ». Une autre loi du 27 vendémiaire an VII rétablit l'octroi de Paris sous le titre d'*Octroi municipal et de bienfaisance*, et celle du 11 frimaire suivant posa les bases de la législation des octrois.

Ces premières lois exigent l'intervention du pouvoir législatif pour la création des octrois; la loi du 5 ventôse an VIII décida que les octrois pourraient être établis d'office par des actes du pouvoir exécutif. Un arrêté du 24 frimaire an XI ordonna le prélèvement de 5 p. 100 sur les produits de l'octroi au profit de l'État ; la loi du 24 avril 1806 porta ce prélèvement à 10 p. 100.

Le décret du 17 mai 1809 accorda aux communes une certaine initia-

tive pour la création des octrois, mais il laissa au gouvernement la faculté d'instituer des octrois d'office, en cas de refus des conseils municipaux. L'ordonnance du 9 décembre 1814 et la loi du 28 avril 1816 laissèrent entièrement l'initiative aux communes.

Les villes usèrent largement de la faculté qui leur était accordée, et, avec l'autorisation du gouvernement, la plupart se grevèrent même de surtaxes. La loi du 11 juin 1842 limita les pouvoirs du gouvernement et décida qu'aucune surtaxe ne pourrait être établie qu'en vertu d'une loi. Les surtaxes existantes devaient cesser de plein droit au 31 décembre 1852. Le décret-loi du 17 mars 1852 supprima le prélèvement de 10 p. 100 au profit du Trésor et réduisit les taxes d'un dixième.

La loi du 24 juillet 1867 sur les conseils municipaux conféra aux conseils municipaux et aux préfets les pouvoirs exercés jusqu'alors par le gouvernement; mais elle limita ces pouvoirs en les soumettant aux dispositions d'un règlement et d'un tarif maximum qui serait délibéré en Conseil d'État et qui a été rendu le 12 février 1870. La loi du 10 août 1871 donna aux conseils généraux le pouvoir de statuer définitivement, en matière d'octroi, sur tous les objets qui avaient été réservés aux préfets. Enfin, la loi du 5 avril 1884 est revenue presque entièrement au régime de la loi de 1867.

Depuis longtemps l'opinion publique réclamait la suppression ou au moins la réduction des taxes d'octroi frappant les *boissons hygiéniques* (vins, cidres, poirés, hydromels, bières, eaux minérales). Pour donner satisfaction à ce vœu, la loi du 29 décembre 1897 a décidé que les communes seraient autorisées à supprimer leurs droits d'octroi sur ces boissons à partir du 1er janvier 1899, et que, à défaut de suppression totale, elles seraient obligées d'abaisser les droits dans les limites de certains tarifs. Pour remplacer le produit des taxes supprimées, les communes peuvent, avec l'*approbation préfectorale*, avoir recours aux taxes ci-après : 1° élévation du droit sur l'alcool jusqu'au double des droits d'entrée ; 2° établissement à la charge des commerçants de boissons d'une *licence municipale* indépendamment de la licence imposée au profit de l'État; 3° perception d'une taxe maximum de 0 fr. 35 par bouteille sur tous les vins en bouteilles; 4° création de nouvelles taxes sur les chevaux, mules et mulets, voitures et automobiles, sur les billards, sur les cercles et sur les chiens; enfin, elles peuvent, avec l'*approbation législative*, établir de nouvelles taxes directes et indirectes.

A raison des difficultés qu'entraînait cette suppression, on a dû recourir à diverses lois de sursis. Les délais successivement accordés ont expiré le 31 décembre 1900.

## § 2. — Règles générales concernant les octrois

**2308.** — I. Établissement des octrois. — L'initiative des demandes d'octroi appartient au conseil municipal. La délibération prise à cet effet par le conseil est adressée au préfet, qui la transmet, avec son avis et celui du conseil général ou de la commission départementale, dans l'intervalle

des sessions, au ministre de l'intérieur, lequel la soumet à l'examen de la section de l'intérieur du Conseil d'État. Si le ministre estime qu'il y a lieu de donner suite à la demande, le conseil municipal est appelé à délibérer le tarif et cette nouvelle délibération est transmise dans la même forme et avec les mêmes avis au ministre des finances qui la soumet à l'examen de la section des finances du Conseil d'État. Enfin, s'il y a lieu, l'assemblée générale du Conseil d'État délibère le projet de décret nécessaire pour établir l'octroi (O. 9 déc. 1814, art. 6 et 7 ; D. 25 mars 1852, tab. A, n° 67, *q;* L. 5 avril 1884, art. 137).

Il est également statué par décret du Conseil d'État sur l'augmentation ou la prorogation des taxes pour plus de cinq ans (L. 1884, art. 137).

2309. — *Règlement.* — Indépendamment des dispositions de lois ou de règlements généraux concernant la perception des droits d'octroi, il est nécessaire qu'un règlement particulier à chaque localité détermine avec précision les limites du périmètre de l'octroi, les chemins à suivre pour introduire dans la commune les objets imposés, l'emplacement des bureaux de déclaration et de paiement, etc. Ces règlements, délibérés par les conseils municipaux, sont approuvés par décret en Conseil d'État. Il en est de même des modifications aux règlements ou aux périmètres existants (L. 1884, art. 137).

2310. — *Objets pouvant être soumis aux droits.* — La loi du 11 frimaire an VII (art. 55) avait exempté des droits d'octroi les fruits, beurre, lait, fromage, légumes et autres menues denrées servant habituellement à la nourriture des hommes. D'un autre côté, d'après le décret du 17 mai 1809 (art. 16), aucun tarif ne peut porter que sur les objets compris dans les cinq divisions suivantes : 1° boissons et liquides ; 2° comestibles ; 3° combustibles ; 4° fourrages ; 5° matériaux. L'ordonnance de 1814 (art. 11) reproduit la même disposition. Mais la loi du 28 avril 1816 (art. 148) s'étant bornée à décider que « les droits d'octroi continueraient à n'être imposés que sur les objets destinés à la consommation locale », la jurisprudence décidait que ce texte a abrogé les dispositions antérieures et permis aux conseils municipaux d'établir des droits d'octroi sur des objets qui en étaient précédemment exemptés. Cette interprétation a été confirmée par le décret du 12 février 1870 qui a compris dans la nomenclature du tarif y annexé des objets qui ne rentrent pas dans les catégories du décret de 1809 et de l'ordonnance de 1814.

Nous avons vu que la loi du 29 décembre 1897 a prescrit la suppression ou la réduction des taxes sur les boissons hygiéniques. La même loi ajoute qu'il ne peut plus être établi de droits d'octroi sur ces boissons dans les villes où il n'en existe pas, et que ces taxes, dans les villes où il en existe, ne peuvent pas être surélevées, sauf dans des cas exceptionnels et en vertu de décrets en Conseil d'État, lorsque les tarifs actuels n'atteignent pas le maximum fixé par la loi (art. 80).

2311. — *Tarifs.* — Le tarif général maximum du 12 février 1870 classe les communes en six catégories, suivant leur population, et détermine, pour chacune de ces catégories, la nomenclature des objets imposables et le maximum des taxes.

L'assujettissement à la taxe d'objets non encore imposés au tarif local, l'établissement ou le renouvellement d'une taxe non comprise dans le tarif général de 1879 et l'établissement ou le renouvellement d'une taxe excédant le maximum fixé par ledit tarif général, doivent être approuvés par décret en Conseil d'État, après avis du conseil général ou de la commission départementale, dans l'intervalle des sessions (L. 5 avril 1884, art. 137).

2312. — *Surtaxes.* — On appelle surtaxe la partie du droit qui excède le maximum fixé par des *lois spéciales*, pour certains objets soumis à un impôt au profit du Trésor public. Les objets pour lesquels le maximum de la taxe est ainsi déterminé sont les alcools, les vins, cidres, poirés, hydromels et les huiles végétales.

La loi de 1816 portait que les droits d'octroi qui seraient établis à l'avenir sur les boissons ne pourraient excéder qu'en vertu d'une ordonnance spéciale les droits perçus aux entrées des villes au profit du Trésor. Malgré cette disposition, les surtaxes s'étant multipliées, la loi du 11 juin 1842 décida qu'une loi spéciale serait toujours nécessaire pour l'établissement d'une taxe d'octroi supérieure au droit d'entrée et que, dans les communes qui, à raison de leur population, ne sont pas soumises au droit d'entrée, le maximum du droit d'octroi serait le même que dans les villes de 4,000 habitants.

Cette règle n'avait pas été modifiée pour les alcools; au contraire, pour les vins, cidres, poirés et hydromels, la loi du 19 juillet 1880 n'exigeait une loi spéciale que lorsque les surtaxes excédaient le *double* des droits d'entrée perçus au profit du Trésor.

La loi du 29 décembre 1897 (art. 8) dispose que « dans les villes à octroi qui, au point de vue des droits du Trésor, sont actuellement comprises dans la 3e classe, les surtaxes actuelles pourront, dans les conditions de l'article 137 de la loi de 1884, être maintenues, en vertu de lois spéciales, pour des périodes qui ne dépasseront pas cinq ans ». La même loi (art. 4) autorise les communes, avec l'approbation préfectorale, à élever les droits d'octroi sur l'alcool au *double* des droits d'entrée.

2313. — II. Suppression ou diminution. — La loi du 24 juillet 1867 laissait aux conseils municipaux toute latitude pour la diminution des octrois ou leur suppression, et ce n'était qu'en cas de désaccord entre le maire et le conseil que la délibération était soumise à l'approbation du préfet. La loi du 5 avril 1884 n'a pas maintenu ce pouvoir réglementaire du conseil municipal; elle exige l'approbation du préfet. Avec les lourdes charges qui grèvent aujourd'hui les budgets des communes, les octrois ne pourraient être entièrement remplacés que par des centimes additionnels; on a craint que les nouvelles taxes fussent établies de manière à en faire retomber une partie sur les populations rurales qui n'étaient pas soumises à l'octroi.

2314. — III. Perception des droits. — En principe, la perception des droits d'octroi s'effectue au moment où les objets soumis entrent dans les villes; cependant quelquefois le droit est perçu sur les objets produits dans les villes elles-mêmes. Il en est ainsi notamment pour les bières qui sont fabriquées dans l'enceinte des villes.

Il existe, en outre, la faculté de passe-debout, de transit et d'entrepôt.

2315. — *Passe-debout.* — C'est le passage avec exemption de droits dans une commune sujette sans y séjourner plus de 24 heures. Le conducteur d'objets soumis à l'octroi, qui veut jouir de cette exemption, doit en faire la déclaration au bureau d'entrée, et se munir d'un passe-debout, qui est délivré sur le cautionnement ou la consignation des droits. La restitution des sommes consignées, ainsi que la libération de la caution s'opèrent au bureau de la sortie. Lorsqu'il est possible de faire escorter les chargements, le conducteur est dispensé de consigner ou de faire cautionner les droits (O. 9 déc. 1814, art. 37).

2316. — *Transit.* — Le transit est la faculté de passer dans une commune et d'y séjourner suivant les besoins des circonstances. En cas de séjour au delà de 24 heures, dans un lieu sujet à l'octroi, d'objets introduits sur une déclaration de passe-debout, le conducteur est tenu de faire, dans ce délai et avant le déchargement, une déclaration de transit, avec indication du lieu où les objets seront déposés, lesquels doivent être représentés aux employés à toute réquisition. La consignation et le cautionnement du droit subsistent pendant toute la durée du séjour (art. 38).

2317. — *Entrepôt.* — On appelle ainsi la faculté donnée à un propriétaire ou à un commerçant, de recevoir et d'emmagasiner dans un lieu sujet à l'octroi, sans acquittement du droit, des marchandises qui y sont assujetties et auxquelles il réserve une destination extérieure. L'entrepôt peut être *réel* ou *fictif*, c'est-à-dire à domicile; il est toujours illimité. Les règlements locaux doivent déterminer les objets pour lesquels l'entrepôt est accordé, ainsi que les quantités au-dessous desquelles on ne peut l'obtenir (art. 41).

L'entrepôt réel a lieu dans un établissement public, l'entrepôt fictif s'exerce dans des magasins, caves et domiciles particuliers.

Toute personne qui veut obtenir la faculté d'entrepôt est tenue d'en faire la déclaration préalable au bureau de l'octroi, de s'engager à acquitter le droit sur les quantités qu'elle ne justifierait pas avoir fait sortir de la commune, de se munir d'un bulletin d'entrepôt, et, en outre, si l'entrepôt est fictif, de désigner les magasins où elle veut faire déposer ces marchandises (art. 42).

L'entrepositaire est tenu de faire une déclaration des objets entreposés qu'il veut expédier au dehors, et de les représenter aux préposés des portes et barrières, lesquels, après vérification, délivrent un certificat de sortie (art. 43).

Les préposés tiennent un compte d'entrée et de sortie des marchandises entreposées; ils peuvent faire à domicile, dans les magasins, etc., toutes les vérifications nécessaires pour reconnaître les objets entreposés, et établir le décompte des droits dus sur ceux pour lesquels il n'est pas représenté de certificat de sortie. Ces droits doivent être acquittés immédiatement par les entrepositaires; à défaut, il est décerné contre eux des contraintes, qui sont exécutoires nonobstant opposition et sans y préjudicier (art. 44).

2318. — IV. Administration des octrois. — Le conseil municipal peut

choisir entre quatre modes d'administration des octrois : la régie simple la régie intéressée, le bail à ferme, l'abonnement avec l'administration des contributions indirectes.

La *régie simple* est la perception de l'octroi sous la direction immédiate du maire, lequel arrête à cet effet un ordre de service, en surveille l'exécution, résout les difficultés et ordonne la suite des instances judiciaires.

La *régie intéressée* consiste à traiter avec un régisseur, à la condition d'un prix fixe et d'une portion déterminée dans les produits excédant le prix principal et la somme abonnée pour les frais.

La *ferme* est l'adjudication pure et simple des produits de l'octroi, moyennant un prix convenu, sans partage de bénéfices et sans allocation de frais.

L'*abonnement* avec l'administration des contributions indirectes a pour effet de mettre la perception sous la direction de cette administration, moyennant une remise proportionnelle ou une somme fixe pour le traitement des employés, tous les autres frais restant à la charge de la commune.

Les traités intervenus sont approuvés par le ministre des finances. Ils subsistent de plein droit jusqu'à ce que l'une des deux parties en ait notifié la cessation à l'autre partie au moins six mois à l'avance.

2319. — V. Prélèvement sur le revenu des villes ayant un octroi. — Dans les villes qui perçoivent des droits d'octroi, les consommations de la troupe augmentent les revenus communaux. Pour ce motif, le décret du 7 août 1810 obligeait les communes à contribuer aux frais de casernement. La loi du 15 mars 1818 (art. 46) a transformé cette contribution en un prélèvement à opérer sur les produits de l'octroi et dont le maximum, par année, est fixé à 7 francs par homme et 3 francs par cheval.

Le montant des sommes dues à l'État est déterminé au moyen de décomptes établis par l'intendance militaire, rendus exécutoires par les préfets et remis à l'administration des contributions indirectes chargée d'en assurer le recouvrement (O. 5 août 1818). Les difficultés auxquelles le règlement du décompte de ces frais peut donner lieu sont de la compétence des tribunaux judiciaires (C. d'Ét., 6 mars 1891).

Les villes qui suppriment leurs droits d'octroi sur les boissons hygiéniques obtiennent, pour le paiement des frais de casernement, une réduction égale, pour chaque homme de troupe, au montant des droits dégrevés en prenant pour base les deux tiers du taux de la consommation moyenne de la population soumise à l'octroi (L. 29 déc. 1897, art. 9).

2320. — VI. Contentieux. — Ici encore il y a lieu de distinguer le contentieux civil, le contentieux pénal et le contentieux administratif.

2321. — *Contentieux civil.* — En principe, les questions relatives aux droits d'octroi sont de la compétence des tribunaux judiciaires. Les contestations civiles qui s'élèvent sur l'application du tarif ou sur la quotité des droits exigés par les receveurs, lorsqu'il n'y a pas eu de contravention commise, sont portées devant le juge de paix, à quelque somme que le droit contesté puisse s'élever, et sont jugées par lui sommairement et sans frais, soit en dernier ressort, soit à charge d'appel, suivant les règles ordinaires de sa compétence (L. 2 vend. an VIII, art. 1er; L. 27 frim. an VIII, art. 13).

Le recouvrement des droits d'octroi est poursuivi par voie de contraintes décernées par le receveur, visées par le maire et rendues exécutoires par le juge de paix. La partie qui forme opposition à la contrainte est tenue de justifier, avant d'être entendue, de la consignation entre les mains du receveur, du montant de la somme contestée (O. 1814, art. 81).

D'après l'article 136 du décret du 17 mai 1809, les *tribunaux civils* sont compétents pour statuer sur les questions qui peuvent s'élever sur l'*exécution* des baux passés entre les communes et les fermiers des octrois (C. d'Ét., 14 fév. 1890). Les tribunaux civils sont également compétents lorsque les contestations sur le fond du droit ou sur l'application du tarif ont à la fois pour objet des droits d'octroi et des contributions indirectes (D. 1809, art. 164).

Les communes ne jouissent pas, pour la perception des droits, du privilège accordé à la régie des contributions indirectes, même lorsque les droits d'octroi sont recouvrés par cette administration (Cass., 11 mai 1896).

2322. — *Contentieux pénal.* —Les tribunaux de police correctionnelle ont une compétence exclusive pour prononcer sur les contraventions en matière d'octroi. Ces contraventions sont constatées par des procès-verbaux qui doivent être rédigés conformément aux dispositions de l'ordonnance du 9 décembre 1814 (art. 75 et suiv.).

L'administration de l'octroi est maîtresse absolue de l'action publique; elle peut en suspendre l'effet en tout état de cause, au moyen de transactions dont elle est l'arbitre (Cass., 12 août 1853). Ces transactions peuvent intervenir à toute époque de l'instance et même après le jugement rendu (O. 1814, art. 83).

2322 *bis.* — *Contentieux administratif.* — Les contestations qui peuvent s'élever sur l'*administration ou la perception des octrois en régie intéressée* entre les communes et les régisseurs de ces établissements, sont déférées au conseil de préfecture (*supra*, n° 682) sauf le recours au Conseil d'État. Il en est de même des contestations qui peuvent s'élever entre les communes et les *fermiers* des octrois, *sur le sens des clauses des baux* (D. 17 mai 1809, art. 136).

Les tribunaux administratifs sont aussi compétents pour statuer : 1° sur les décisions relatives aux demandes d'admission à l'entrepôt à domicile, ces décisions ayant le caractère d'actes administratifs (C. d'Ét., 8 août 1896); 2° sur les demandes en paiement de droits d'octroi fondées sur des dispositions spéciales dérogatoires au droit commun et résultant de marchés de travaux publics, comme en matière de concession d'éclairage au gaz, parce qu'alors l'obligation résulte d'un contrat administratif (C. d'Ét., 20 déc. 1895).

## § 3. — Organisation spéciale de l'octroi de Paris

2323. — I. Administration. — L'octroi de Paris, reconstitué par la loi du 27 vendémiaire an VII, a été définitivement organisé par l'ordonnance royale du 22 juillet 1831.

En vertu de cette ordonnance, l'octroi, ainsi que les entrepôts et établissements qui en dépendent, sont régis et administrés, sous l'autorité immédiate du préfet de la Seine et sous la surveillance générale du directeur de l'administration des contributions indirectes, par un directeur et trois régisseurs, formant un conseil d'administration présidé par le directeur. Ce dernier est en même temps directeur des droits d'entrée perçus au profit du Trésor (O. 22 juill. 1831, art. 1er).

Les directeur et régisseurs sont nommés, savoir : le directeur par le chef de l'État, sur la proposition du ministre des finances, et les régisseurs par le ministre de l'intérieur sur la proposition du préfet de la Seine (*Ib.*, art. 2 et O. 10 avril 1834).

Ainsi, l'octroi de Paris est administré en régie; mais, à la différence de ce que nous avons vu jusqu'ici, il est chargé de la perception des droits d'entrée au profit du Trésor qui rémunère ce service au moyen d'une indemnité allouée aux préposés de l'octroi et fixée par le ministre des finances.

2324. — II. Règlement et taxes. — La loi du 5 avril 1884 n'étant pas applicable à la ville de Paris, ce sont les articles 8 et 9 de la loi du 24 juillet 1867 qui régissent encore cette matière. Du reste, il n'y a de différence à signaler que sur les objets suivants : 1° suppression ou diminution des taxes d'octroi ; 2° prorogation des taxes principales d'octroi pour cinq ans au plus ; 3° augmentation des taxes jusqu'à concurrence d'un décime pour cinq ans au plus. Sur tous ces points, lorsqu'il y a accord entre le préfet et le conseil municipal, les délibérations prises par le conseil sont exécutoires par elles-mêmes ; mais, en cas de désaccord, elles ne deviennent exécutoires qu'en vertu d'une approbation donnée par décret.

Le règlement du 12 février 1870 contenant le tarif maximum des droits d'octroi n'est pas applicable à la ville de Paris.

La ville de Paris a supprimé entièrement l'octroi sur les boissons hygiéniques à partir du 1er janvier 1901. En remplacement des droits supprimés, elle a été autorisée à établir : 1° une taxe foncière à la charge des propriétaires d'immeubles sis à Paris ; 2° une taxe sur la valeur des propriétés non bâties à Paris ; 3° une taxe locative à la charge des personnes occupant des immeubles à Paris ; 4° une taxe d'enlèvement des ordures ménagères à la charge des locataires des maisons de Paris ; 5° une taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion ; 6° une taxe sur les chevaux, mules, mulets, voitures et automobiles ; 7° une taxe additionnelle d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux de meubles et objets mobiliers vendus aux enchères publiques ; 8° une taxe additionnelle au droit d'enregistrement sur les cessions d'offices ministériels, sur les ventes de fonds de commerce et sur celles des marchandises neuves dépendant de ces fonds (L. 30 déc. 1900).

2325. — III. Contentieux. — Les fraudes et contraventions qui ne concernent que l'octroi sont poursuivies par le directeur, au nom du préfet de la Seine. Les transactions que le directeur peut consentir ne sont définitives qu'après avoir été approuvées par le préfet, sur l'avis émis par le conseil d'administration.

A l'égard des fraudes et contraventions communes à l'octroi et aux droits d'entrée perçus au profit du Trésor, et de celles qui pourraient être particulières à ces derniers droits, le directeur peut seul suivre l'effet des procès-verbaux devant les tribunaux, ou consentir des transactions d'après les règles propres à l'administration des contributions indirectes. Suivant les peines encourues, certaines transactions sont soumises à l'approbation du directeur de l'administration des contributions indirectes, ou à celle du ministre des finances.

Les décharges ou restitutions de droits d'octroi sont autorisées par le préfet de la Seine, sur la proposition du conseil d'administration (O. 1831, art. 14).

## § 4. — Octroi de banlieue autour de Paris

2326. — I. Organisation. — Aux termes de l'article 152 de la loi du 28 avril 1816, « des perceptions peuvent être établies dans les banlieues autour des grandes villes, afin de restreindre la fraude; mais les recettes faites dans les banlieues appartiendront toujours aux communes dont elles seront composées ».

En vertu de cette disposition, l'ordonnance royale du 11 juin 1817 a établi, autour de la ville de Paris, une perception de banlieue sur les eaux-de-vie, esprits et liqueurs; elle s'étend à toutes les communes des arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis.

L'administration de l'octroi de Paris est chargée de la recette et des autres mesures d'exécution, avec le concours et sous la surveillance des maires et sous l'autorité du préfet de la Seine et du directeur des contributions indirectes (art. 3).

Cette perception ayant pour but de prévenir la fraude aux entrées de Paris et de procurer des ressources aux communes rurales du département de la Seine, les frais de perception sont supportés par ces communes et par l'octroi de Paris; mais le prélèvement à la charge des communes ne peut excéder 10 p. 100 des produits bruts (art. 4).

La moitié des produits de la perception est répartie, à la fin de chaque mois, entre les communes, en proportion de leur population respective. La deuxième moitié est répartie, jusqu'à concurrence des deux tiers, entre lesdites communes, au prorata de la part attribuée à chacune d'elles dans les dépenses de police, par application de l'article 3 de la loi du 10 juin 1853; le surplus forme un fonds de réserve et de prévoyance qui doit être employé dans les conditions énoncées à l'article 5 de l'ordonnance du 11 juin 1817.

Cet octroi, comportant des surtaxes, les prorogations successives en sont autorisées par des lois. Il est actuellement fixé à 66 fr. 50 par hectolitre d'alcool pur.

2327. — II. Perception. — Tout conducteur de boissons spécifiées ci-dessus est tenu, avant d'entrer dans la banlieue, de les déclarer à l'un des bureaux établis à cet effet, et d'exhiber aux préposés les lettres de

voiture, passavants, congés, acquits-à caution ou toutes autres expéditions délivrées pour ces boissons par la régie des contributions indirectes (O. 1817, art. 11).

Lorsque les boissons sont à destination de la banlieue, le conducteur est tenu d'acquitter le droit avant l'introduction, à moins qu'étant porteur d'un acquit-à-caution, il ne déclare vouloir l'acquitter au moment de la décharge de cette expédition (art. 12).

Les conducteurs de boissons arrivant en destination de Paris, sont tenus de se munir d'acquits-à-caution au bureau d'entrée de la banlieue, si déjà ces boissons ne sont accompagnées d'une semblable expédition (art. 13).

## § 5. — Octroi de mer

2328. — Créé en Algérie pour remplacer l'octroi de terre perçu, depuis la conquête, aux portes d'Alger, l'octroi de mer a été réglementé pour la première fois par l'ordonnance du 21 décembre 1834. Aux termes de cette ordonnance, il est perçu, par le service des douanes, pour le compte des municipalités, « aux ports de mer, dans les villes du littoral, sur les objets désignés au tarif, quels que soient l'origine, la provenance, le pavillon importateur et la destination en Algérie ». De l'Algérie, l'octroi de mer passa dans les grandes colonies des Antilles et de la mer des Indes. Il fut successivement établi à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion, de 1848 à 1850.

L'octroi de mer diffère essentiellement des octrois municipaux établis en France. Au lieu de porter seulement sur la consommation locale, dans les limites d'un périmètre circonscrit au territoire de la commune, il s'étend au périmètre tout entier des colonies et atteint la consommation sur tous les points du pays où sont introduits les objets assujettis qu'il frappe à raison de leur provenance extérieure. Aussi la loi du 5 avril 1884 (art. 116) prend-elle soin de déclarer que ses dispositions relatives aux octrois municipaux ne sont pas applicables à l'octroi de mer qui reste assujetti aux règlements en vigueur en Algérie et dans les colonies.

La loi du 11 janvier 1892 sur le tarif général des douanes (art. 6) dispose : « Le mode d'assiette, les règles de perception et le mode de répartition de l'octroi de mer seront établis par des délibérations des conseils généraux ou des conseils d'administration, approuvées par décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique. Les tarifs d'octroi de mer seront votés par les conseils généraux ou conseils d'administration des colonies. Ils seront rendus exécutoires par décrets rendus sur le rapport du ministre du commerce, de l'industrie et des colonies. Ils pourront être provisoirement mis à exécution en vertu d'arrêtés des gouverneurs. »

## SECTION II. — Taxes indirectes diverses.

2329. — I. Énumération. — Les taxes indirectes établies au profit des communes sont assez nombreuses, et leur nombre peut encore s'accroître par applicalion de la loi du 30 décembre 1897 qui autorise les communes à établir de nouvelles « taxes indirectes » pour remplacer les taxes d'octroi sur les boissons hygiéniques.

Nous nous bornerons à indiquer les principales :

2330. — *Droits de place dans les halles, foires et marchés.* — Ces droits ne sont pas, comme on pourrait le croire, le prix de la location de propriétés communales ; ils constituent de véritables impôts, des « taxes indirectes locales », selon l'expression de la loi du 11 frimaire an VII. Lorsqu'ils sont trop élevés, ils peuvent exercer une influence fâcheuse sur la production et la consommation, et nuire ainsi au développement de l'agriculture, du commerce et de l'industrie. Aussi la loi du 5 avril 1884 (art. 68 et 133-7°), réformant en ce point la loi du 24 juillet 1867, exige-t-elle que les tarifs votés par les conseils municipaux soient soumis à l'approbation du préfet.

2331. — *Droits de stationnement.* — Les communes sont autorisées à percevoir des droits pour « permis de stationnement et de location sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais *fluviaux* et autres lieux publics » (L. 5 avril 1884, art. 98 et 133-7°). Ces droits s'appliquent, non seulement aux emplacements du domaine public communal, mais encore aux dépendances *terrestres* du domaine public national (*supra*, n° 606), lorsque l'administration a reconnu que ces permissions peuvent être accordées sans gêner la voie publique, la navigation, la circulation et la liberté du commerce (L. 11 frim., an VII, art. 7).

Les tarifs votés par les conseils municipaux, après enquête, sont approuvés par le préfet, s'ils s'appliquent à des dépendances de la petite voirie et par le ministre de l'intérieur, s'ils s'appliquent à des dépendances de la grande voirie (Circ. int. 15 mai 1884; Cass. 14 déc. 1900).

2332. — *Taxes d'abatage.* — Les taxes perçues dans les abattoirs doivent être calculées de manière à ne pas dépasser les sommes nécessaires pour couvrir les frais annuels d'entretien et de gestion des abattoirs, et pour tenir compte à la commune de l'amortissement du capital dépensé pour leur construction. Elles ne peuvent pas dépasser le maximum de 0 fr. 015 par kilogr. de viande, sauf le cas où la commune aurait été obligée d'avoir recours à un emprunt pour couvrir les frais de construction, auquel cas elles peuvent être portées à 0 fr. 02 par kilogr. de viande (D. 1er août 1864).

2333. — *Droits de pesage, mesurage et jaugeage.* — Dans les communes où le conseil municipal en fait la demande, il peut être établi des bureaux où toute personne peut faire peser, mesurer et jauger les marchandises moyennant une rétribution fixée suivant des tarifs votés par le conseil municipal et approuvés par le préfet (Arr. 7 brum. an IX ; D. 25 mars

1852, Tab. A, n° 41). Les préposés à la perception sont nommés par le préfet. Les particuliers sont tenus de recourir aux préposés en cas de contestation entre le vendeur et l'acheteur (L. 29 flor. an X, art. 1er).

2334. — II. Modes de perception et contentieux. — La perception de ces divers droits se fait, soit en régie simple, soit en régie intéressée, soit par bail à ferme. Nous avons indiqué plus haut (n° 2318) en quoi consistent ces divers modes de perception.

Les droits à percevoir rentrent dans la catégorie des taxes indirectes prévues par la loi des 7-11 septembre 1790 et, par application de cette loi et des lois des 2 vendémiaire et 27 frimaire an VIII, il appartient aux juges de paix en premier ressort et tribunaux de première instance en dernier ressort, jugeant sur mémoires et sans plaidoiries, de trancher toutes les contestations qui s'élèvent en matière de taxes municipales indirectes, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre celles qui portent sur la quotité de la taxe et celles qui ont trait aux conditions de son exigibilité (C. d'Ét., 17 déc. 1897; Cass. 26 déc. 1899).

Mais lorsque des contestations s'élèvent entre les communes et les fermiers des taxes sur le sens des baux, c'est au conseil de préfecture qu'il appartient d'en connaître (V. *supra*, n° 682).

---

# CHAPITRE V

## LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

---

### SECTION PREMIÈRE. — Le budget de l'État.

#### § 1er. — Principes généraux de comptabilité publique

2335. — I. Définition. — Dans son acception la plus large, la comptabilité publique embrasse la *comptabilité en deniers* et la *comptabilité en matières*.

La comptabilité en deniers se subdivise en comptabilité administrative et comptabilité pécuniaire.

La *comptabilité administrative* comprend tous les actes et toutes les opérations de l'administration ayant pour objet d'autoriser les dépenses publiques, de déterminer les voies et moyens destinés à y faire face, d'ordonner le paiement des dépenses faites et le recouvrement des revenus autorisés, de tenir écriture de ces différentes opérations et d'en rendre annuellement des comptes d'exercice, dits *comptes administratifs*.

La *comptabilité pécuniaire* consiste à effectuer les opérations relative au maniement des deniers publics (perception des recettes et paiement des dépenses), à passer écriture de ces opérations et à en rendre, chaque année, des *comptes de gestion*.

Enfin, la *comptabilité en matières* a pour objet de constater le mouvement des matières dans les dépôts publics.

2336. — II. Comptabilité en deniers. — « Les deniers publics sont les deniers de l'État, des départements, des communes et des établissements publics ou de bienfaisance » (D. 31 mai 1862, art. 1er).

2337. — *Budget*. — On appelle budget « l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'État et des autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles » (art. 5).

Le budget doit, en principe, être établi avant le commencement de l'année à laquelle il s'applique. La loi municipale du 5 avril 1884 (art. 150) contient des prescriptions pour le cas où le budget d'une commune n'aurait pas été voté en temps utile. Mais il n'existe pas de règle semblable en ce qui concerne les budgets des départements et de l'État. Pour ce dernier budget, on recourt au vote de *douzièmes provisoires*.

2338. — *Gestion et exercice*. — On distingue deux périodes simultanées pour l'exécution des services financiers : la gestion et l'exercice.

La *gestion* est l'année simple ; elle embrasse l'ensemble des faits de recette et de dépense qui ont été accomplis par un *comptable* du 1er janvier au 31 décembre de la même année. Le mot gestion s'emploie aussi pour désigner les opérations d'un comptable pendant la durée de ses fonctions.

« L'*exercice* est la période d'exécution des services d'un budget » (art. 4). « Les *droits acquis* et les *services faits* du 1er janvier au 31 décembre de l'année qui donne son nom à un budget sont seuls considérés comme appartenant à l'exercice de ce budget. — Toutefois l'administration peut, dans les limites des crédits ouverts au budget d'une année, et jusqu'au 31 janvier de l'année suivante, achever les services du matériel dont l'exécution commencée n'a pu être terminée avant le 31 décembre pour des causes de force majeure ou d'intérêt public qui doivent être énoncées dans une déclaration de l'ordonnance ».

« La période d'exécution des services d'un budget embrasse, outre l'année même à laquelle il s'applique, des *délais complémentaires* pour achever les opérations relatives au recouvrement des produits, à la constatation des droits acquis, à la liquidation, à l'ordonnancement et au paiement des dépenses. A l'expiration de ces délais, l'exercice est clos » (L. 25 janv. 1889, art, 1-3).

« En ce qui concerne le budget de l'État, ces délais s'étendent pendant la seconde année : 1° jusqu'au *31 mars*, pour la *liquidation* et l'*ordonnancement;* 2° jusqu'au *30 avril*, pour le *paiement* des dépenses, la *liquidation* et le *recouvrement des droits acquis à l'État* pendant l'année du budget ; 3° jusqu'au *30 juin*, pour l'*autorisation* et la *régularisation*, par des *crédits supplémentaires*, de dépenses afférentes aux charges publiques rendues obligatoires par la loi de finances, et dont le montant ne peut être défini-

tivement connu qu'après l'exécution des services ; 4° jusqu'au *31 juillet*, pour les opérations de *régularisation* nécessitées par les erreurs d'imputation, etc., etc. » (art. 4).

2339. — *Crédits*. — On appelle ainsi les sommes allouées au budget pour chaque nature de dépenses. Il existe en matière de comptabilité publique deux règles fondamentales. La première c'est la *spécialité des crédits par exercice*. « Les crédits ouverts pour les dépenses de chaque exercice ne peuvent être employés à l'acquittement des dépenses d'un autre exercice » (D. 1862, art. 8). La seconde règle, c'est la *spécialité des crédits par nature de dépenses*. Chaque crédit est spécial à la dépense pour laquelle il a été accordé et il ne peut être fait de *virement* entre les crédits qu'en suivant les formes exigées pour l'allocation des crédits eux-mêmes (L. 16 sept. 1871, art. 30).

2340. — *Ordonnateurs et comptables*. — La réunion dans les mêmes mains du pouvoir d'ordonner la dépense et de celui d'en effectuer le paiement pourrait donner lieu aux plus graves abus. Aussi, est-ce un principe consacré par notre législation financière que les fonctionnaires chargés de la mise en recouvrement des droits et produits ainsi que de l'ordonnancement des dépenses doivent être distincts de ceux qui sont préposés à la réalisation des recouvrements et des paiements : « Les fonctions d'administrateur et d'ordonnateur sont incompatibles avec celles de comptable » (O. 14 sept. 1822, art. 17). La crainte de voir le comptable employer les deniers publics à des opérations privées a également fait poser en principe que ses fonctions sont incompatibles avec l'exercice d'une profession quelconque.

2341. — *Comptables de fait ou occultes*. — « Toute personne autre que le comptable qui, sans autorisation légale, s'est ingérée dans le maniement des deniers publics, est, par ce seul fait, constituée comptable, sans préjudice des poursuites prévues par l'article 258 du Code pénal, comme s'étant immiscée sans titre dans des fonctions publiques. Les gestions occultes sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent la même responsabilité que les gestions patentes et régulièrement décrites » (D. 1862, art. 25). Des administrateurs et même de simples particuliers peuvent ainsi devenir comptables de fait, s'ils ont reçu des deniers publics, soit pour les conserver en caisse, soit pour les appliquer à des dépenses publiques.

2342. — III. Comptabilité en matières. — Elle a été organisée, pour la première fois, en vertu de la loi du 6 juin 1844 (art. 14) qui a prescrit qu'un règlement d'administration publique déterminerait la forme de comptabilité des matières appartenant à l'État. Ce règlement, intervenu le 26 août 1844, est encore en vigueur, sauf certaines dispositions particulières aux ministères de la guerre et de la marine qui sont contenues dans des règlements spéciaux.

La comptabilité-matières s'applique spécialement aux *matières de transformation et de consommation*. Dans chaque magasin ou autre établissement appartenant à l'État et géré pour son compte, il y a un agent ou *préposé responsable* des matières qui y sont déposées. Cet agent est res-

ponsable de la quantité desdites matières ; il est tenu d'inscrire l'entrée, la sortie, les transformations, détériorations, pertes, etc., ainsi que les excédents de toutes les matières confiées à sa garde. Dans les trois premiers mois de l'année, chaque comptable établit et fait parvenir au ministre le compte général de sa gestion pendant l'année précédente avec les pièces justificatives.

## § 2. — Préparation du budget de l'État

2343. — I. Élaboration ministérielle. — Le budget général de l'État se compose du *budget des recettes* divisé par branches de contributions et de revenus, et du *budget des dépenses* divisé par ministères et services. Chaque ministre prépare le budget des dépenses de son département. Le ministre des finances centralise ces projets de budget dans un travail d'ensemble, pour en former le budget des dépenses ; il y joint un budget des recettes préparé tout entier par ses soins. Le budget ainsi établi est présenté à l'examen et à l'adoption des Chambres législatives ; il doit être porté d'abord à la Chambre des députés.

Le budget des dépenses est présenté à la Chambre des députés avec les divisions en chapitres et articles et, s'il y a lieu, en paragraphes. — Les comptes définitifs des dépenses de chaque ministère sont établis dans la même forme (L. 28 déc. 1895, art. 53).

2344. — II. Division du budget. — Le budget de l'État comprend actuellement : 1° le budget général ; 2° les budgets annexes rattachés pour ordre au budget général.

2345. — *Budget général.* — Il se divisait autrefois en budget ordinaire et budget extraordinaire. Le budget ordinaire comprenait les dépenses payables sur les ressources normales et permanentes de l'État. Le budget extraordinaire était alimenté par des ressources provenant d'emprunts. Créé en 1863, le budget extraordinaire avait été supprimé en 1871, mais remplacé par un *compte de liquidation* ouvert en dehors du budget et doté de ressources spéciales en vue de pourvoir à la reconstitution de notre matériel militaire et naval. Il avait été rétabli en 1878 pour continuer la réorganisation militaire et aborder les grands travaux publics. Il a été de nouveau supprimé graduellement de 1891 à 1893 par l'incorporation successive au budget ordinaire des diverses opérations pour lesquelles il avait été institué.

Un budget d'ordre, dit *budget sur ressources spéciales*, comprenant notamment les fonds recouvrés par l'État pour le compte des départements et communes a été supprimé par la loi du 18 juillet 1892 (art. 18) qui a consacré l'autonomie financière départementale.

2346. — *Budgets annexes rattachés pour ordre au budget général.* — On range sous cette dénomination les prévisions de recettes et de dépenses de cer ains services ayant des ressources propres, mais restant néanmoins à la charge de l'État qui est responsable de leur gestion et profite des plus-values. Ces services sont : l'Imprimerie nationale, la Légion d'hon-

neur, la fabrication des monnaies et médailles, la Caisse nationale d'épargne, les chemins de fer de l'État, la Caisse des invalides de la marine, l'École centrale des arts et manufactures.

Enfin, il existe, en dehors du budget, des *services spéciaux*. Ce sont des comptes destinés à recevoir l'imputation provisoire de dépenses que l'État n'entend faire qu'à titre d'avance, et qui doivent être couvertes un jour par les ressources de la dette flottante. On en a fait un usage fréquent pour les subventions et avances à la caisse des chemins vicinaux, etc.

## § 3. — Vote du budget

2347. — I. Loi annuelle du budget. — En principe, le budget ne forme qu'une loi unique intitulée : *Loi portant fixation du budget général des recettes et des dépenses de l'exercice...* ; mais, depuis plusieurs années, l'usage s'est introduit de le voter en deux lois distinctes. Une première loi ne comprenant que les contributions directes est votée avant les vacances parlementaires, afin que les conseils généraux et les conseils d'arrondissement soient en mesure de faire la répartition dans leur session d'août. L'autre loi est votée après les vacances, et, dans le cas où elle ne le serait pas avant l'ouverture de l'exercice, on a recours à l'expédient des *douzièmes provisoires*.

Ces diverses lois débutent par une série de dispositions divisées en articles, et, elles renvoient pour le détail des recettes et des dépenses à divers tableaux et états désignés par les lettres A, B, C, etc.

2348. — *Budget des dépenses*. — La loi du budget porte d'abord fixation des « crédits ouverts », c'est-à-dire des dépenses. L'impôt n'est, en effet, légitime qu'autant qu'il a pour objet de pourvoir à des besoins dûment constatés.

Sous le premier Empire, le budget des dépenses était voté en bloc et sans divisions. Sous la Restauration, il fut d'abord voté par ministère (L. 25 mars 1816), puis par sections spéciales (O. 1er sept. 1827). Sous la monarchie de Juillet, la loi du 29 juillet 1831 disposa que le budget des dépenses de chaque ministère serait divisé en chapitres spéciaux ne contenant chacun que des « services corrélatifs ou de même nature ». Avec le second Empire, une nouvelle évolution recommence. Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 décide que le budget sera voté par ministères et qu'à l'empereur seul appartiendra le droit d'en régler la répartition par décret. Un nouveau sénatus-consulte du 31 décembre 1861 établit le vote par section. Enfin, le sénatus-consulte du 8 septembre 1866 remit en vigueur le vote par chapitre. Cette règle est maintenue par la loi du 16 septembre 1871 qui interdit, en outre, tout virement d'un chapitre à un autre.

Les dépenses sont réparties dans cinq grandes divisions : 1° dette publique ; 2° pouvoirs publics ; 3° services généraux des ministères ; 4° frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics ; 5° remboursements, non-valeurs et primes.

Chacune de ces divisions se subdivise en chapitres spéciaux qui forment les *crédits législatifs*.

2349. — *Budget des recettes.* — Les *voies et moyens* ou recettes sont votés à la suite des dépenses. Autrefois, certaines recettes étaient affectées spécialement à certaines dépenses ; mais cette spécialisation a été supprimée en 1814, et, depuis cette époque, les recettes sont votées sans affectation spéciale ; elles sont applicables dans leur ensemble à toutes les dépenses sans exception.

Les recettes comprennent : 1° les impôts directs et les taxes assimilées à ces impôts ; 2° les impôts et revenus indirects ; 3° le produit des monopoles et exploitations industrielles de l'État ; 4° les produits et revenus des domaines de l'État ; 5° un certain nombre de recettes diverses qu'on classe sous la dénomination de « produits divers du budget » ; 6° certaines ressources dites « exceptionnelles », parce qu'elles ne sont pas susceptibles de se reproduire annuellement ; 7° enfin des « recettes d'ordre » constituant le recouvrement intégral ou partiel de dépenses faites par l'État.

2350. — *Disposition finale de la loi du budget.* — L'Assemblée constituante après avoir posé en principe que l'impôt ne peut être établi que par la loi, avait admis, au profit des contribuables qui se croiraient illégalement taxés, un recours devant l'autorité administrative en matière d'impôts directs. Néanmoins, pendant les désastres de la fin de l'Empire, des contributions ou réquisitions avaient été levées dans des conditions tout à fait illégales. Pour donner une nouvelle garantie contre de semblables abus, on inscrivit dans la loi de finances du 15 mai 1818 un article 94 reproduit chaque année par la disposition finale de la loi du budget et ainsi conçu :

« Toutes contributions directes ou indirectes autres que celles autorisées par la présente loi, à quelque titre ou sous quelque dénomination qu'elles se perçoivent, sont formellement interdites, à peine contre les autorités qui les ordonneraient, contre les employés qui confectionneraient les rôles et tarifs, et ceux qui en feraient le recouvrement, d'être poursuivis comme concussionnaires, sans préjudice de l'action en répétition, pendant trois années, contre tous receveurs, percepteurs ou individus qui en auraient fait la perception. »

Cette disposition a donné lieu à des difficultés d'interprétation. On a prétendu qu'elle conférait au pouvoir judiciaire saisi d'une demande en répétition le droit d'examiner toutes les questions de légalité que peut soulever la perception de l'impôt, sans que la solution fût subordonnée à l'appréciation par l'autorité administrative des actes qui ont servi de base à l'imposition (Cass. req., 17 juillet 1888).

Ainsi entendu ce texte constituerait une dérogation grave au principe de la séparation des pouvoirs. Après divers arrêts decours d'appel rendus en sens contraire (Paris, 13 nov. 1885 ; Rouen, 9 mars 1892), la question est revenue devant la Cour de cassation (chambres réunies) qui a déclaré que la disposition dont il s'agit n'a en vue que la perception d'une taxe *non autorisée*, c'est-à-dire d'une taxe qui n'aurait pas été votée par les pouvoirs publics compétents et appliquée avec les formes prescrites et les approbations de droit (Cass., 28 mars 1895).

2351. — II. Crédits supplémentaires et extraordinaires. — Après le vote du budget, diverses éventualités peuvent déranger les prévisions d'après lesquelles il était établi. Il peut y avoir lieu à l'ouverture de crédits supplémentaires ou extraordinaires. A cet égard, la loi du 14 décembre 1879 dispose : « Il ne peut être accordé de crédits supplémentaires et extraordinaires qu'en vertu d'une loi » (art. 1er). — « Les crédits *supplémentaires* sont ceux qui doivent pourvoir à l'insuffisance, dûment justifiée, d'un service porté au budget ou qui ont pour objet l'exécution d'un service déjà voté, sans modification dans la nature de ce service. Les crédits *extraordinaires* sont ceux qui sont commandés par des circonstances urgentes et imprévues, et qui ont pour objet ou la création d'un service nouveau, ou l'extension d'un service inscrit dans la loi de finances au delà des bornes déterminées par cette loi » (art. 2).

« Dans le cas de prorogation des Chambres, tel qu'il est défini par le § 1er de l'article 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 (*sup.* n° 20), des crédits supplémentaires et extraordinaires peuvent être ouverts provisoirement par des décrets rendus en Conseil d'État, après avoir été délibérés et approuvés en Conseil des ministres; ils indiquent les voies et moyens qui sont affectés aux crédits demandés. Ces décrets doivent être soumis à la sanction des Chambres dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion » (art. 4). « Peuvent seuls donner lieu à ouverture de crédits supplémentaires les *services votés*, dont la nomenclature est annexée chaque année à la loi de finances. Les crédits extraordinaires qui ont pour objet la création d'un service nouveau ne peuvent être ouverts par décrets » (art. 5).

Pour arriver à diminuer les crédits supplémentaires en empêchant les ministres d'engager des dépenses au delà des crédits accordés, l'article 59 de la loi de finances du 26 décembre 1890 a prescrit, dans chaque ministère, la tenue d'une *comptabilité des dépenses engagées* dont les résultats sont centralisés au ministère des finances. Un décret du 14 mars 1893 détermine les formes de cette comptabilité.

## § 4. — Exécution du budget

2352. — I. Acquittement des dépenses. — Il importe de distinguer les opérations administratives accomplies par l'ordonnateur et les opérations pécuniaires effectuées par le comptable ou payeur.

2353. — II. Opérations administratives. — Elles comprennent la liquidation et l'ordonnancement de la dépense. Nous aurons à dire aussi quelques mots de la déchéance quinquennale qui est un mode de libération propre à l'État.

2354. — *Liquidation.* — La loi des 17 juillet-8 août 1790, pose comme principe constitutionnel que nulle créance sur le Trésor public ne peut être admise parmi les créances de l'État, qu'en vertu d'un décret de l'Assemblée nationale sanctionné par le roi. Elle ajoutait qu'aucune créance ne serait présentée à l'Assemblée nationale pour être définitive-

ment reconnue ou rejetée par elle qu'après avoir été soumise à l'examen du *comité de liquidation*. Mais la compétence de ce comité ne s'étendait qu'aux dettes arriérées; quant aux dépenses courantes, elles étaient liquidées par les ministres. Les contestations auxquelles ces créances pouvaient donner lieu étaient portées au roi et aux ministres réunis en Conseil d'État.

Par la loi du 26 septembre 1793, la Convention décréta que « toutes les créances de l'État seraient liquidées *administrativement*. Depuis cette époque, il est de principe qu'aucune créance ne peut être liquidée à la charge du Trésor que par l'un des ministres ou par ses délégués. On exprime souvent cette règle en disant que les tribunaux judiciaires sont incompétents pour *déclarer l'État débiteur*. Cette formule est trop absolue; dans divers cas les tribunaux judiciaires sont chargés de régler le montant des créances à la charge de l'État; mais les créanciers doivent toujours s'adresser au ministre compétent pour obtenir la liquidation de leurs créances, et, en cas de refus formel de liquidation, d'erreur dans la liquidation ou même de silence de la part du ministre, ils peuvent recourir au Conseil d'État.

2355. — *Ordonnancement*. — La liquidation fixe le montant de la créance et constate que cette créance est à la charge de l'État; mais elle ne suffit pas pour permettre au créancier de se présenter à une caisse publique pour réclamer son paiement; il faut encore qu'un ordre du ministre ou de son délégué enjoigne à un comptable public de payer la somme liquidée. Le paiement des dettes de l'État ne peut donc résulter que d'un *ordonnancement* par le ministre compétent dans les limites des crédits régulièrement ouverts. S'il n'existe pas de crédit suffisant au budget, le ministre devra demander au pouvoir législatif le crédit nécessaire. Si le ministre refuse l'ordonnancement, il n'y a encore ici d'autre recours que la voie d'une pétition aux Chambres.

Chaque ministre est ordonnateur des dettes de l'État pour son département et peut délivrer, à cet effet, des *ordonnances de paiement;* mais, le plus souvent, le ministre délègue ses fonctions d'ordonnateur aux préfets, ingénieurs en chef des ponts et chaussées, intendants, etc. Alors le le ministre émet des *ordonnances de délégation* pour mettre les fonds à la disposition des ordonnateurs secondaires, qui délivrent des *mandats de paiement* individuels au nom de chaque créancier.

2356. *Déchéance quinquennale*. — L'État ayant des créanciers sur toute l'étendue du territoire, pourrait se trouver dans une situation fâcheuse si ces créanciers, après être restés dans l'inaction pendant un grand nombre d'années, venaient réclamer le paiement d'un arriéré considérable. Sous l'ancien régime, on avait souvent usé d'un procédé consistant à mettre les créanciers en demeure de présenter leurs titres dans un délai déterminé, passé lequel leurs réclamations ne seraient plus admises. Malgré la promesse faite par l'Assemblée constituante de placer les créanciers de l'État sous la garde de l'honneur et de la loyauté française, les divers gouvernements qui se succédèrent, à partir de la Révolution, se trouvèrent dans la nécessité de revenir au système des déchéances. De nombreuses lois furent

successivement édictées en vue d'éteindre les arriérés de périodes déterminées. La loi du 29 janvier 1831 (art. 9) régularisa la situation en créant un système particulier de prescription à courte échéance : « Seront prescrites et définitivement éteintes au profit de l'État toutes créances qui, n'ayant pas été acquittées avant la clôture des crédits de l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient pu, à défaut de justification suffisante, être liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de cinq années à partir de l'ouverture de l'exercice pour les créanciers domiciliés en Europe et de six années pour les créanciers résidant hors du territoire européen ».

Toutefois, la loi apporte deux exceptions à cette règle : la déchéance ne s'applique pas « aux créances dont l'ordonnancement et le paiement n'avaient pas été effectués dans les délais déterminés, par le *fait de l'administration*, ou par suite de *pourvois formés devant le Conseil d'État* ». Il y a fait de l'administration lorsque celle-ci, saisie en temps utile de la demande en paiement et des pièces à l'appui, n'a pas liquidé et ordonnancé la dépense avant l'expiration du délai. Quant au pourvoi en Conseil d'État dont il est question ici, c'est celui qui serait dirigé contre la liquidation ou contre un refus de liquidation fondé sur la déchéance ; mais on admet que la loi n'a parlé que du cas le plus ordinaire et que toute action devant une juridiction administrative produirait le même effet.

La déchéance ressemble à la prescription en ce qu'elle éteint la dette de l'État ; mais elle en diffère à deux points de vue : elle n'est suspendue par aucune des causes qui suspendent la prescription et son point de départ remonte à l'ouverture de l'exercice, c'est-à-dire au 1er janvier de l'année pendant laquelle les services ont été faits ou les droits acquis, tandis que le point de départ de la prescription est toujours la date de l'exigibilité de la créance.

Le droit d'opposer la déchéance appartient exclusivement au ministre compétent pour ordonnancer la créance, sauf recours au Conseil d'État (C. d'Ét., 11 juill. 1895). Le conseil de préfecture excèderait les limites de sa compétence s'il opposait la déchéance à une réclamation portée devant lui (C. d'Ét., 20 mars 1896).

2357. — III. Opérations pécuniaires. — Le payeur du Trésor à qui le créancier présente une *ordonnance* ou un *mandat de paiement* doit vérifier l'authencité et la régularité du titre. Il est tenu de refuser le paiement : 1° s'il n'y a pas de crédit régulièrement ouvert ou si la dépense excède le montant du crédit ; 2° si le titre n'est pas accompagné de toutes les pièces justificatives établissant l'existence de la créance ; 3° si le titre ou les pièces justificatives présentent des omissions ou des irrégularités matérielles.

2358. — *Droit de réquisition.* — Lorsque le payeur refuse le paiement, il en avise l'ordonnateur, et en même temps il délivre au créancier une déclaration écrite et motivée de son refus. L'ordonnateur peut alors adresser au payeur une réquisition à laquelle celui-ci doit obtempérer, mais qu'il joint au mandat pour sa décharge (D. 1862, art. 91).

Le payeur n'est pas toujours tenu d'obéir à cette réquisition ; il doit persister dans son refus lorsqu'il n'y a pas de crédit disponible, ou lorsqu'on n'apporte pas la justification d'un service fait, ou enfin lorsqu'il y a des

doutes sur la validité de la quittance. Le payeur en réfère alors au ministre des finances qui, après entente avec le ministre du département que la dépense concerne, adresse au comptable des instructions définitives.

2359. — *Paiement.* — Nous avons vu que le paiement des ordonnances ou mandats est effectué par les trésoriers-payeurs généraux, mais que ceux-ci peuvent user de l'intermédiaire des receveurs particuliers des finances et des percepteurs.

Il est de règle que les deniers publics ne sortent des caisses du Trésor que pour passer dans les mains des créanciers de l'État et qu'il ne soit effectué de paiement que pour un service fait. Une exception à cette règle a lieu pour les *services régis par économie*, c'est-à-dire pour le paiement d'ouvriers en régie ou à la journée par l'intermédiaire d'agents auxquels il est fait des avances de fonds dans une certaine limite, à charge de produire dans le mois au payeur les pièces justificatives de l'emploi des fonds.

2360. — IV. Recouvrement des produits. — Nous nous bornerons à renvoyer sur ce point aux développements que nous avons déjà donnés ci-dessus (nos 2111 et suiv.).

2361. — V. Responsabilité des ordonnateurs et comptables. — La responsabilité des ministres ordonnateurs a été posée en principe par la loi du 25 mars 1817 dont les articles 151 et 152 ont été reproduits par le décret du 31 mai 1862 : « Les ministres ne peuvent, sous leur responsabilité, dépenser au delà des crédits ouverts à chacun d'eux » (art. 41). « Le ministre des finances ne peut, sous sa responsabilité, autoriser les paiements excédant les crédits ouverts à chaque ministre » (art. 42). D'autre part, la loi du 15 mai 1850 (art. 9) porte que toute dépense non créditée sera laissée à la charge personnelle du ministre contrevenant ». Mais nous avons vu que ces dispositions n'ont jamais pu être appliquées, parce que la loi n'avait pas indiqué la juridiction qui serait compétente pour statuer *(supra*, n° 288).

La responsabilité des comptables est, au contraire, effective. Elle est garantie par le cautionnement que les comptables ont dû verser à leur entrée en fonctions, ainsi que par le privilège et par l'hypothèque légale qui frappent leurs biens (L. 5 sept. 1807, C. civ., art. 2121).

## § 5. — Les comptes

2362. — I. Comptes des ministres. — Les dépenses d'un exercice doivent être liquidées et ordonnancées dans les délais indiqués plus haut. Ces délais expirés, l'exercice est clos. Les crédits non employés cessent d'être disponibles, et les ordonnances ou mandats non acquittés sont annulés sauf réordonnancement sur les budgets ultérieurs jusqu'au terme de la déchéance quinquennale. Les recettes non réalisées avant la clôture de l'exercice demeurent applicables à l'exercice en cours au moment de leur réalisation.

Après la clôture de l'exercice, chaque ministre rend compte des opérations relatives aux dépenses de son département. Le ministre des finances, outre le compte des dépenses de son département, établit le compte général des recettes de l'exercice expiré.

Les comptes des ministres sont rendus par exercice ; ils doivent, en effet, constater la naissance et l'extinction des droits pécuniaires dans le cours d'une année au profit ou à la charge de l'État, et, par suite, ils s'appliquent non seulement à la période pendant laquelle ces droits ont pu naître, mais encore à la période complémentaire accordée pour leur extinction.

2363. — II. Comptes de gestion des comptables. — Les comptes des comptables sont, au contraire, rendus par année ou gestion ; ils comprennent tous les faits de recette ou de dépense qui ont été réalisés par les comptables depuis le 1er janvier jusqu'au 31 décembre au soir, et par suite, les opérations d'un exercice figurent dans les comptes de deux années : dans celui de la première année pour les opérations réalisées pendant cette année, et dans celui de la seconde année, pour les opérations réalisées pendant le délai complémentaire. En d'autres termes, les comptes sont présentés en deux parties, dont la première comprend les opérations complémentaires de l'exercice précédent, et la seconde, les opérations de l'année courante sur le nouvel exercice.

Ces comptes doivent être adressés au ministre des finances, avec les pièces justificatives, dans les trois mois qui suivent l'année pour laquelle ils sont rendus ; ils sont transmis à la Cour des comptes dans le trimestre suivant.

## § 6. — Règlement définitif du budget

2364. — I. Loi des comptes. — Le règlement définitif du budget de chaque exercice est l'objet d'une loi spéciale qui clôt la série des contrôles budgétaires. « La présentation du projet de loi de règlement définitif du budget du dernier exercice clos et la production des comptes des ministres à l'appui, doivent avoir lieu au plus tard à l'ouverture de la session ordinaire des Chambres qui suit la clôture de l'exercice » (L. 25 janv. 1889, art. 6).

La loi de règlement prononce l'annulation des crédits non consommés par les dépenses, et fait ressortir le solde final de l'exercice dont elle détermine l'emploi, soit par application à l'exercice suivant en cas d'excédent de recette, soit par transport au compte des *découverts du Trésor*, en cas d'excédent de dépense.

2365. — II. Apurement des exercices clos. — La loi de règlement qui arrête, pour chaque exercice expiré, le montant des dépenses *constatées* et celui des dépenses *payées* fixe en même temps le montant des dépenses *restant à payer* à la clôture de l'exercice. Ces dernières dépenses ne peuvent plus être payées que sur un chapitre spécial au budget de chaque ministère et intitulé : *Dépenses des exercices clos*.

Les dépenses restant encore à payer à l'expiration de la période quinquennale sont frappées de déchéance, sauf certaines exceptions énoncées dans la loi du 29 janvier 1831. Les dépenses rentrant dans l'une de ces exceptions sont imputées sur un chapitre distinct intitulé : *Dépenses des exercices clos non frappées de déchéance.*

Les recettes sont, au fur et à mesure de leur rentrée, inscrites au budget de l'exercice courant.

## SECTION II. — **Le budget départemental.**

2366. — Historique. — La loi du 10 mai 1838, en créant la personnalité civile du département, a constitué le budget départemental. Ce budget se divisait en six sections : 1° dépenses *ordinaires* ou *obligatoires;* il y était pourvu au moyen des centimes ordinaires votés annuellement et des produits éventuels ; 2° dépenses *facultatives*, ayant comme ressource propre des centimes facultatifs ; 3° dépenses *extraordinaires*, gagées par des centimes extraordinaires et des emprunts spécialement autorisés par une loi ; 4° dépenses des *chemins vicinaux ;* 5° dépenses de *l'instruction primaire ;* 6° dépenses du *cadastre.* Ces trois dernières sections étaient dotées de ressources spéciales créées par la loi.

Cette spécialité avait des inconvénients ; le budget manquait d'élasticité ; chaque section constituait en quelque sorte un petit budget. La loi du 18 juillet 1866, en élargissant les pouvoirs des conseils généraux, apporta une notable simplification au mécanisme budgétaire. Elle supprima les sections multiples et divisa le budget en *ordinaire* et *extraordinaire.* Le budget extraordinaire était formé par la troisième section de l'ancien budget ; le budget ordinaire comprenait toutes les autres sections. En outre, le nombre des dépenses obligatoires fut notablement réduit. La loi du 10 août 1871 maintient les mêmes principes avec quelques modifications de détail.

Une innovation considérable a été apportée par la loi du 18 juillet 1892. Jusqu'en 1862, les budgets départementaux avaient été compris dans le budget général de l'État. Sans les détacher de ce même budget, la loi du 2 juillet 1862 en avait fait une section du budget de l'État sous le nom de *Budget sur ressources spéciales.* La loi du 18 juillet 1892 (art. 18 à 29) a séparé du budget de l'État le budget sur ressources spéciales et réglé les conséquences de cette mesure. Un décret du 12 juillet 1893 a réglementé la comptabilité départementale dans ces nouvelles conditions.

### § 1er. — Établissement du budget

2367. — I. Préparation du budget. — « Le projet du budget du département est préparé et présenté par le préfet, qui est tenu de le communiquer, avec les pièces à l'appui, à la commission départementale dix

jours au moins avant l'ouverture de la session d'août » (L. 1871, art. 57, § 1er). Il est présenté par chapitres et par articles.

A l'ouverture de la session, la commission départementale présente au conseil général, dans un rapport sommaire, ses observations sur le budget proposé par le préfet. Ce rapport est imprimé et distribué, à moins que la commission n'en décide autrement (art. 79, § 2).

2368. — II. Division du budget. — « Il se divise en budget ordinaire et budget extraordinaire » (art. 57, § 3). En d'autres termes, il comprend, d'une part, des recettes et des dépenses ordinaires, et, d'autre part, des recettes et des dépenses extraordinaires. Mais l'instruction générale du 13 juillet 1893 a décidé qu'il pourrait être donné satisfaction au vœu de la loi en groupant, d'une part, l'ensemble des recettes, d'autre part, l'ensemble des dépenses, sauf à subdiviser chacun de ces groupes en service ordinaire et service extraordinaire. La même instruction, modifiant des usages antérieurs, porte que l'état des recettes du département devra précéder l'état des dépenses. On abandonne ainsi la forme du budget de l'État pour prendre celle du budget des communes.

2369. — III. Recettes. — Les recettes du budget ordinaire sont celles qui ont le double caractère d'être annuelles et permanentes. Les recettes du budget extraordinaire sont celles qui, à l'inverse, ne sont qu'accidentelles ou temporaires.

2370. — *Recettes du budget ordinaire.* — Elles se composent : 1° du produit des centimes additionnels ordinaires sans affectation spéciale dont le maximum est fixé annuellement par la loi de finances; 2° du produit des centimes spéciaux autorisés pour les dépenses des chemins vicinaux; 3° du produit des centimes spéciaux autorisés pour la confection du cadastre; 4° des produits éventuels ordinaires, avec ou sans affectation spéciale.

Les *produits éventuels ordinaires* comprennent : 1° les revenus et produits des propriétés départementales; 2° le produit des expéditions d'anciennes pièces ou d'actes de la préfecture déposés aux archives; 3° le produit des droits de péage des bacs et passage d'eau sur les routes et les chemins à la charge du département, les autres droits de péage et tous autres droits concédés au département par les lois; 4° la part allouée au département sur le fonds de subvention inscrit annuellement au budget du ministère de l'intérieur (1); 5° les contingents de l'État et des communes pour le service des aliénés et des enfants assistés, maltraités ou moralement abandonnés, et toute autre subvention applicable au budget ordinaire;

(1) Ce *fonds de subvention* remonte à la loi du 15 frimaire an VI. Il s'appelait alors *fonds commun*. D'après la loi du 10 mai 1838, chaque département français payait sept centimes sur les deux premières contributions directes; le fonds commun qui en résultait était partagé entre tous les départements en raison directe de leur pauvreté. Les départements qui recevaient moins qu'ils ne donnaient réclamèrent. Ces difficultés aboutirent à la suppression du fonds commun en 1866.

Il fut décidé que les départements reprendraient la libre disposition des 7 centimes, et, en même temps, on créa un fonds d'État de 4 millions qui devait être mis, chaque année, à la disposition des départements pauvres ou obérés. La répartition était faite par décret en Conseil d'État. La loi de 1871 a réservé cette attribution au Parlement.

6° le contingent des communes et autres ressources éventuelles pour le service vicinal et pour les chemins de fer d'intérêt local et les tramways départementaux; 7° les remboursements d'avances effectués sur les ressources du budget ordinaire (L. 1871, art. 58; D. 12 juill. 1893, art. 24-25).

2371. — *Recettes du budget extraordinaire.* — Elles se composent : 1° du produit des centimes extraordinaires votés annuellement par le conseil général, dans les limites déterminées par la loi de finances; 2° du produit des centimes extraordinaires autorisés par des lois spéciales; 3° des produits éventuels extraordinaires avec ou sans affectation spéciale.

Les *produits éventuels extraordinaires* comprennent: 1° les emprunts; 2° les produits des biens aliénés; 3° les dons et legs; 4° le remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées; 5° toutes autres recettes accidentelles (L. 1871, art. 69; D. 1893, art. 26-27).

2372. — IV. Dépenses. — Elles se divisent également en dépenses du budget ordinaire et dépenses du budget extraordinaire. Les premières ont pour caractère d'être annuelles et permanentes; les secondes sont accidentelles ou temporaires.

2373. — *Dépenses du budget ordinaire.* — Elles se subdivisent en dépenses obligatoires et dépenses facultatives.

Les *dépenses obligatoires* sont celles qui ont trait à des intérêts généraux et dont les départements doivent supporter la charge en vertu de dispositions législatives. D'après la loi du 10 août 1871 (art. 60), elles étaient limitées aux quatre numéros suivants :

« 1° Loyer, mobilier et entretien des hôtels de préfecture, et de sous-préfecture, des hôtels nécessaires à la réunion du conseil départemental d'instruction publique et du bureau de l'inspecteur d'académie; 2° casernement ordinaire des brigades de gendarmerie; 3° loyer, entretien, mobilier et menues dépenses des cours d'assises, tribunaux civils et tribunaux de commerce et menues dépenses des justices de paix; 4° frais d'impression et de publication des listes pour les élections consulaires, frais d'impression des cadres pour la formation des listes électorales et du jury. » A cette énumération, l'article 61 ajoutait « les dettes exigibles ».

Diverses lois postérieures ont augmenté cette nomenclature.

Toutes les autres dépenses d'utilité départementale sont *facultatives*.

2374. — *Dépenses du budget extraordinaire.* — « Le budget extraordinaire comprend les dépenses qui sont imputées sur les recettes énumérées à l'article 60 », c'est-à-dire sur les recettes extraordinaires (L. 1871, art. 62). Ainsi, les dépenses extraordinaires sont caractérisées, non par leur nature propre, mais par la nature des recettes destinées à y pourvoir.

2375. — V. Règlement du budget. — Le budget délibéré par le conseil général est définitivement réglé par décret (L. 1871, art. 57). Le règlement a pour objet de déterminer les prévisions de recettes et les autorisations de dépenses.

Les budgets du département définitivement réglés sont rendus publics par la voie de l'impression (L. 1871, art. 67).

2376. — *Inscription d'office.* — « Si un conseil général omet ou refuse d'inscrire au budget un crédit suffisant pour l'acquittement des dépenses

énoncées aux nos 1, 2, 3 et 4 de l'article 60, à l'article 2 de la loi du 9 août 1879 sur les écoles normales primaires, à l'article 38 de la loi du 21 juillet 1881 sur la police sanitaire des animaux, à l'article 25 de la loi de finances du 8 août 1885 relatif à l'inspection des écoles maternelles, aux articles 3 et 23 de la loi du 19 juillet 1889 sur les dépenses de l'instruction primaire, — ou qui seraient déclarées obligatoires pour le département par des lois spéciales, ou, enfin, pour l'acquittement des dettes exigibles, le crédit nécessaire est inscrit au budget par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique et inséré au *Bulletin des lois*. — Il est pourvu au paiement des dépenses inscrites d'office au moyen de prélèvements effectués sur les excédents de recettes, soit sur le crédit pour dépenses imprévues, et, à défaut, au moyen d'une contribution spéciale portant sur les quatre contributions directes, et établie d'office, si elle est dans les limites du maximum fixé annuellement par la loi de finances, ou par une loi, si elle doit excéder ce maximum. — Aucune autre dépense ne peut être inscrite au budget, et les allocations qui y sont portées par le conseil général ne peuvent être ni changées ni modifiées par le décret qui règle le budget, sauf le cas prévu au paragraphe 2 du présent article (L. 10 août 1871, art. 61, modif. par L. 20 juin 1899).

2377. — VI. Modifications du budget. — Le budget délibéré par le conseil général et réglé par décret ne peut être modifié, au cours de l'exercice, que par une délibération du conseil général approuvée par décret. Il en est ainsi même pour les *virements de crédits*, c'est-à-dire pour les modifications qui peuvent être apportées entre divers articles, sans changer le total du budget. D'après les articles 461 et 468 du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, les virements concernant les dépenses obligatoires pouvaient être, suivant certaines distinctions, autorisés par le préfet ou par le ministre de l'intérieur. Mais cette disposition a paru contraire aux termes de l'article 61 de la loi du 10 août 1871 ; elle n'est pas reproduite dans le décret du 12 juillet 1893 sur la comptabilité départementale.

2378. — *Budget supplémentaire*. — La loi de 1871 avait maintenu le budget de report et le budget rectificatif créés par la législation antérieure. La loi du 20 juin 1899 a remplacé ces deux budgets par un budget supplémentaire analogue à celui des communes.

« Les fonds libres de l'exercice antérieur et de l'exercice courant et provenant d'emprunts et de centimes ordinaires et extraordinaires recouvrés ou à recouvrer dans le courant de l'exercice, ou de toute autre recette, seront cumulés, suivant la nature de leur origine, avec les ressources de l'exercice en cours d'exécution pour recevoir l'affectation nouvelle qui pourra leur être donnée par le conseil général dans le budget supplémentaire de l'exercice courant, sous réserve toutefois du maintien des crédits nécessaires à l'acquittement des dettes à payer de l'exercice précédent. — Le budget supplémentaire est voté par le conseil général dans sa première session ordinaire et définitivement réglé par décret. Le conseil général peut porter au budget un crédit pour dépenses imprévues » (L. 1871, art. 63, modif. par L. 20 juin 1899).

## § 2. — Exécution du budget

2379. — I. Période d'exécution. — Les *droits acquis* et les *services faits* du 1er janvier au 31 décembre de l'année qui donne son nom à un budget sont seuls considérés comme appartenant à l'exercice de ce budget. La période d'exécution des services du budget départemental embrasse, outre l'année même à laquelle ce budget s'applique, des délais complémentaires accordés sur l'année suivante pour achever les opérations relatives au recouvrement des produits, à la constatation des droits acquis, à la liquidation, au mandatement et au paiement des dépenses. A l'expiration de ces délais l'exercice est clos ». (D. 12 juillet 1893, art. 6).

« Ces délais s'étendent, pendant la seconde année, jusqu'au 31 mars pour la liquidation et le recouvrement des droits acquis au département pendant l'année du budget, jusqu'à la même date pour la liquidation et le mandatement des sommes dues aux créanciers, et jusqu'au 30 avril pour le paiement des dépenses » (art. 7).

2380. — II. Opérations administratives. — En ce qui concerne les *recettes*, « le préfet constate et liquide les droits du département. Il dresse et rend exécutoires les rôles et états de produits » (art. 8). Ces titres sont remis par lui au comptable (L. 1871, art. 94, § 2). Ils doivent être accompagnés des pièces justificatives propres à établir le montant des droits du département.

Aucune *dépense* à la charge du département ne peut être engagée que par le préfet et avant qu'il ait été pourvu au moyen de la payer par un crédit régulier (D. 12 juill. 1893, art 83-84). Ici encore nous retrouvons la double règle de la spécialité des crédits par articles de dépense et de la spécialité des crédits par exercice : « Les crédits affectés par le budget à chaque article de dépense ne peuvent être appliqués à d'autres dépenses » (art. 85). « Les crédits affectés aux dépenses de chaque exercice ne peuvent être employés à l'acquittement des dépenses d'un autre exercice » (art. 87).

« Le préfet est seul ordonnateur des dépenses départementales » (art. 9). Cette disposition abroge un décret du 20 décembre 1849, qui autorisait les préfets à sous-déléguer à l'ingénieur en chef dans chaque département les crédits applicables aux dépenses des routes départementales.

L'ordonnancement comprend : d'une part, la liquidation des dépenses, c'est-à-dire la constatation des droits des créanciers au vu des pièces justificatives dûment arrêtées ; d'autre part, le mandatement des depenses, c'est-à-dire l'ordre donné par le préfet ou son délégué au comptable, d'acquitter le montant de la dépense liquidée.

2381. — III. Opérations pécuniaires. — Lorsque les budgets des départements étaient rattachés au budget de l'État, les trésoriers-payeurs généraux s'étaient trouvés de droit chargés de remplir les fonctions de comptables départementaux. La loi de 1892 ayant établi l'autonomie financière des départements, ceux-ci auraient pu avoir des comptables spéciaux ; mais il a paru préférable de maintenir, à ce point de vue, l'état de choses antérieur.

« Les recettes et les dépenses départementales sont effectuées par le trésorier-payeur général chargé de poursuivre la rentrée de tous les revenus du département, ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées par le préfet, jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés » (L. 18 juill. 1892, art. 23).

Dans le département de la Seine, les attributions de comptable départemental sont confiées au caissier-payeur central, en ce qui touche les dépenses, et au receveur central de la Seine en ce qui touche les recettes (D. 12 juill. 1893, art. 12).

Le service de trésorerie des départements est assuré gratuitement par le Trésor public, mais, en compensation, les fonds libres des départements sont obligatoirement déposés au Trésor et ne sont pas productifs d'intérêts à leur profit (L. 18 juillet 1892, art. 22).

**2382.** — *Recettes.* — Le produit des centimes additionnels départementaux est mis à la disposition du département par douzièmes le jour même de l'échéance de chaque douzième. Le nombre de douzièmes à mettre à la disposition des départements au delà de la limite fixée ne peut être augmenté que pour ceux dont les fonds disponibles se trouveraient momentanément insuffisants, et en vertu d'un décret délibéré en Conseil d'État et contresigné par le ministre de l'intérieur et le ministre des finances (art. 20).

Les autres produits sont recouvrés au profit des départements au fur et à mesure des échéances. Le montant total du fonds de subvention alloué au département, en exécution de l'article 58, § 7, de la loi de 1871 (n° 2223), est versé au comptable départemental dès le début de l'année.

**2383.** — *Dépenses.* — Avant de procéder au paiement des mandats émis sur sa caisse ou de les viser pour être payés par les receveurs des finances et les percepteurs, le trésorier-payeur général doit s'assurer, sous sa responsabilité, que toutes les formalités déterminées par les lois et règlements ont été observées, que toutes les justifications ont été produites, et qu'il n'existe, à ce point de vue, aucune omission ou irrégularité matérielle.

Dans le cas où une irrégularité serait relevée, le comptable pourrait refuser le paiement, en énonçant les motifs de ce refus dans une déclaration écrite délivrée par lui au porteur du mandat et au préfet. Si, malgré cette déclaration, le préfet requiert, par écrit et sous sa responsabilité, qu'il soit passé outre au paiement, le comptable doit y procéder immédiatement. Le préfet rend compte immédiatement de cette mesure au ministre de l'intérieur. Le comptable, de son côté, en donne avis au ministre des finances.

## § 3. — Comptes du département

**2384.** — I. Compte administratif. — Le préfet dresse, pour chaque exercice, le compte des recettes et des dépenses du département.

Ce compte doit présenter par colonnes distinctes et dans l'ordre des chapitres et articles du budget :

En *recette*, 1° la nature des recettes ; 2° les évaluations du budget ; 3° la

fixation définitive des sommes à recouvrer d'après les titres justificatifs; 4° les sommes recouvrées; 5° les sommes restant à recouvrer, à reporter au budget de l'exercice suivant.

En *dépense*, 1° les articles de dépense du budget; 2° le montant des crédits; 3° le montant des paiements effectués; 4° les restes à payer; 5° les excédents résultant de la comparaison des crédits avec les paiements effectués et les restes à payer (D. 12 juill. 1893).

« Le conseil général entend et débat les comptes d'administration qui lui sont présentés par le préfet, concernant les recettes et les dépenses du budget départemental. Les comptes doivent être communiqués à la commission départementale, avec les pièces à l'appui, dix jours au moins avant l'ouverture de la session d'août. Les observations du conseil général sur les comptes présentés à son examen sont adressées directement par son président au ministre de l'intérieur. Ces comptes provisoirement arrêtés par le conseil général, sont définitivement réglés par décret. A la session d'août, le préfet soumet au conseil général le compte annuel de l'emploi des ressources municipales affectées aux chemins de grande communication et d'intérêt commun » (L. 1871, art. 66).

Les comptes définitivement réglés sont rendus publics par la voie de l'impression (L. 1871, art. 67).

2385. — II. Compte de gestion. — « Le compte des recettes et des dépenses pour chaque exercice, dressé par le trésorier-payeur général, est remis à la commission départementale en même temps que le compte d'administration du préfet. A ce compte est joint un état des propriétés foncières, des rentes et créances composant l'actif du département. Le compte établi par le trésorier-payeur général est débattu par le conseil général; il est apuré et définitivement réglé par la Cour des comptes » (L. 18 juill. 1892, art. 25, §§ 1 à 3).

Dans le département de la Seine, le caissier-payeur central du Trésor et le receveur central rendent compte, chacun en ce qui le concerne, des opérations qu'ils effectuent (art. 26).

## SECTION III. — **Le budget communal.**

### § 1er. — Division du budget

2386. — « Le budget communal se divise en budget ordinaire et en budget extraordinaire » (art. 132). Il comprend, d'une part, des recettes et des dépenses ordinaires et, d'autre part, des recettes et dépenses extraordinaires.

2387. — I. Recettes. — Les recettes du budget ordinaire sont celles qui ont le double caractère d'être à la fois « annuelles et permanentes ». Les recettes du budget extraordinaire sont celles qui, par opposition aux premières, sont accidentelles ou temporaires.

2388. — *Recettes ordinaires.* — Elles se composent : 1° des revenus de tous les biens dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature; —

2° des cotisations imposées annuellement sur les ayants droits aux fruits qui se perçoivent en nature ; — 3° du produit des centimes ordinaires et spéciaux affectés aux communes par les lois de finances ; — 4° du produit de la portion accordée aux communes dans certains des impôts et droits perçus pour le compte de l'État ; — 5° du produit des octrois municipaux affectés aux dépenses ordinaires ; — 6° du produit des droits de place perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs, d'après les tarifs dûment établis ; — 7° du produit des permis de stationnement et de location sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics ; — 8° du produit des péages communaux, des droits de pesage, mesurage et jaugeage, des droits de voirie et autres droits légalement établis ; — 9° du produit des terrains communaux affectés aux inhumations et de la part revenant aux communes dans le prix des concessions dans les cimetières ; — 10° du produit des concessions d'eau et de l'enlèvement des boues et immondices de la voie publique et autres concessions autorisées pour les services communaux ; — 11° du produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'État civil ; — 12° de la portion que les lois accordent aux communes dans les produits des amendes prononcées par les tribunaux de police correctionnelle et de simple police ; — 13° du produit de la taxe de balayage dans les communes de France et d'Algérie où elle sera établie sur leur demande, conformément aux dispositions de la loi du 26 mars 1873, en vertu d'un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique ; — 14° et généralement du produit des contributions, taxes et droits dont la perception est autorisée par les lois dans l'intérêt des communes et de toutes les *ressources annuelles et permanentes* ; en Algérie et dans les colonies, des ressources dont la perception est autorisée par les lois et décrets. — L'établissement des centimes pour insuffisance de revenus est autorisé par arrêté du préfet, lorsqu'il s'agit de dépenses obligatoires. — Il est approuvé par décret dans les autres cas » (art. 133).

**2389.** — *Recettes extraordinaires.* — Elles se composent : 1° des contributions extraordinaires dûment autorisées ; — 2° du prix des biens aliénés ; — 3° des dons et legs ; — 4° du remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées ; — 5° du produit des coupes extraordinaires de bois ; — 6° du produit des emprunts ; — 7° du produit des taxes ou des surtaxes d'octroi spécialement affectées à des dépenses extraordinaires et à des remboursements d'emprunts ; — 8° et de toutes autres *recettes accidentelles* » (art. 134).

**2390.** — II. Dépenses. — Les dépenses se divisent également en dépenses ordinaires et dépenses extraordinaires. « Les dépenses du *budget ordinaire* comprennent les dépenses *annuelles et permanentes* d'utilité communale. Les dépenses du *budget extraordinaire* comprennent les *dépenses accidentelles ou temporaires* qui sont imputées sur des recettes énumérées à l'article 134 ou sur l'excédent des recettes ordinaires » (art. 135).

Mais la loi s'attache surtout à une seconde division qui consiste à distinguer les *dépenses obligatoires* et les *dépenses facultatives*.

2391. — *Dépenses obligatoires.* — « Sont obligatoires pour les communes les dépenses suivantes : — 1° L'entretien de l'hôtel de ville, ou, si la commune n'en possède pas, la location d'une maison ou d'une salle pour en tenir lieu ; — 2° les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune, de conservation des archives communales et du recueil des actes administratifs du département ; les frais d'abonnement au *Bulletin des communes* et, pour les communes chefs-lieux de canton, les frais d'abonnement et de conservation du *Bulletin des lois* ; — 3° les frais de recensement de la population ; ceux des assemblées électorales qui se tiennent dans les communes et ceux des cartes électorales ; — 4° les frais des registres de l'état civil et des livrets de famille et la portion de la table décennale des actes de l'état civil à la charge des communes ; — 5° le traitement du receveur municipal, du préposé en chef de l'octroi et les frais de perception ; — 6° les traitements et autres frais du personnel de la police municipale et rurale et des gardes des bois de la commune ; — 7° les pensions à la charge de la commune, lorsqu'elles ont été régulièrement liquidées et approuvées ; — 8° les frais de loyer et de réparation du local de la justice de paix, ainsi que ceux d'achat et d'entretien de son mobilier dans les communes chefs-lieux de canton ; — 9° les dépenses relatives à l'instruction publique, conformément aux lois ; — 10° le contingent assigné à la commune, conformément aux lois, dans la dépense des enfants assistés et des aliénés ; — 11° l'indemnité de logement aux curés et desservants et ministres des autres cultes salariés par l'État lorsqu'il n'existe pas de bâtiment affecté à leur logement et lorsque les fabriques ou autres administrations préposées aux cultes ne pourront pourvoir elles-mêmes au paiement de cette indemnité ; — 12° les grosses réparations aux édifices communaux, sauf, lorsqu'ils sont consacrés aux cultes, l'application préalable des revenus et ressources disponibles des fabriques à ces réparations, et sauf l'exécution des lois spéciales concernant les bâtiments affectés à un service militaire ; — s'il y a désaccord entre la fabrique et la commune, quand le concours financier de cette dernière est réclamé par la fabrique dans les cas prévus aux §§ 11° et 12°, il est statué par décret sur les propositions des ministres de l'intérieur et des cultes ; — 13° la clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par les lois et règlements d'administration publique ; — 14° les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement ; — 15° les frais et dépenses des conseils de prud'hommes pour les communes comprises dans le territoire de leur juridiction et proportionnellement au nombre des électeurs inscrits sur les listes électorales spéciales à l'élection et les menus frais des chambres consultatives des arts et manufactures pour les communes où elles existent ; — 16° les prélèvements et contributions établis par les lois sur les biens et revenus communaux ; — 17° l'acquittement des dettes exigibles ; — 18° les dépenses des chemins vicinaux dans les limites fixées par la loi ; — 19° dans les colonies régies par la présente loi, le traitement du secrétaire et des employés de la mairie ; les contributions assises sur les biens communaux ; les dépenses pour le service de la milice qui ne sont pas à

la charge du Trésor; — 20° les dépenses occasionnées par l'application de l'article 85 de la présente loi, et généralement toutes les dépenses mises à la charge des communes par une disposition de loi » (art. 136).

2392. — *Dépenses facultatives.* — La loi de 1837, après avoir énuméré les dépenses obligatoires, ajoutait : « Toutes autres dépenses sont facultatives. » La loi de 1884 n'a pas reproduit cette disposition qui ne présentait, en effet, que peu d'utilité. Bornons-nous à faire remarquer que les dépenses facultatives sont celles qui ont été considérées par le législateur comme n'intéressant pas essentiellement l'État ou l'existence communale.

## § 2. — ÉTABLISSEMENT DU BUDGET

2393. — I. PRÉPARATION, VOTE ET RÈGLEMENT DU BUDGET. — « Le budget de chaque commune est proposé par le maire, voté par le conseil municipal et réglé par le préfet. Lorsqu'il pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et qu'il n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses soit obligatoires, soit facultatives, ordinaires ou extraordinaires, les allocations portées audit budget pour les dépenses facultatives ne peuvent être modifiées par l'autorité supérieure. Le budget des villes, dont le revenu est de 3,000,000 de francs au moins, est toujours soumis à l'approbation du président de la République, sur la proposition du ministre de l'intérieur. Le revenu d'une ville est réputé atteindre 3,000,000 de francs lorsque les recettes ordinaires, constatées dans les comptes, se sont élevées à cette somme pendant les trois dernières années. Il n'est réputé être descendu au-dessous de 3,000,000 de francs que lorsque, pendant les trois dernières années, les recettes ordinaires sont restées inférieures à cette somme » (art. 145).

2394. — *Budget supplémentaire.* — Le budget communal est voté par le conseil municipal pendant la session du mois de mai de l'année qui précède l'ouverture de l'exercice. Si des dépenses non prévues au budget sont, *au cours de l'exercice*, reconnues nécessaires, elles sont comprises, avec les ressources destinées à y faire face, dans un *budget supplémentaire*. Ce budget est soumis aux mêmes conditions de préparation, de vote et de règlement que le budget primitif (art. 146).

2395. — *Crédit pour dépenses imprévues.* — « Les conseils municipaux peuvent porter au budget un crédit pour les dépenses imprévues. La somme inscrite pour ce crédit ne peut être réduite ou rejetée qu'autant que les revenus ordinaires, après avoir satisfait à toutes les dépenses obligatoires, ne permettraient pas d'y faire face. Le crédit pour dépenses imprévues est employé par le maire. Dans la première session qui suivra l'ordonnancement de chaque dépense, le maire rendra compte au conseil municipal, avec pièces justificatives à l'appui, de l'emploi de ce crédit. Ces pièces demeureront annexées à la délibération » (art. 147).

2396. — *Inscription et imposition d'office.* — L'autorité qui règle le budget ne peut rejeter ou réduire les dépenses qui y sont portées que dans le cas où le budget ne pourvoit pas à toutes les dépenses obligatoires

ou ne s'équilibre qu'au moyen de ressources extraordinaires. Elle ne peut les augmenter ni en introduire de nouvelles qu'autant qu'elles sont obligatoires (art. 148).

« Si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés par une dépense obligatoire, ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation serait inscrite au budget par décret du président de la République, pour les communes dont le revenu est de 3 millions et au-dessus, et par arrêté du préfet en conseil de préfecture pour celles dont le revenu est inférieur. Aucune inscription d'office ne peut être opérée sans que le conseil municipal ait été, au préalable, appelé à prendre une délibération spéciale à ce sujet. S'il s'agit d'une dépense annuelle et variable, le chiffre en est fixé sur la quotité moyenne pendant les trois dernières années. S'il s'agit d'une dépense annuelle et fixe de sa nature ou d'une dépense extraordinaire, elle est inscrite pour sa quotité réelle. Si les ressources de la commune sont insuffisantes pour subvenir aux dépenses obligatoires inscrites d'office en vertu du présent article, il y est pourvu par le conseil municipal, ou, en cas de refus de sa part, au moyen d'une contribution extraordinaire établie d'office par un décret, si la contribution extraordinaire n'excède pas le maximum à fixer annuellement par la loi de finances, et par une loi spéciale si la contribution doit excéder ce maximum (art. 149).

2397. — *Absence de budget.* — « Dans le cas où, pour une cause quelconque, le budget d'une commune n'aurait pas été définitivement réglé avant le commencement de l'exercice, les recettes et les dépenses *ordinaires* continuent, jusqu'à l'approbation de ce budget, à être faites conformément à celui de l'année précédente. Dans le cas où il n'y aurait eu aucun budget antérieurement voté, le budget serait établi par le préfet en conseil de préfecture » (art. 160).

Toutefois, si le budget soumis au vote du conseil municipal était rejeté dans son ensemble, il devra être dressé, conformément à l'article 149, un budget d'*office* dans lequel ne seraient comprises que les dépenses obligatoires.

2398. — II. Publication du budget. — Les budgets et comptes des communes restent déposés à la mairie ; ils sont rendus publics par la voie de l'impression dans les communes dont le revenu est de 100,000 francs et au-dessus et dans les autres quand le conseil municipal a voté la dépense de l'impression (art. 160).

### § 3. — Exécution du budget

2399. — I. Période d'exécution. — Sont seuls considérés comme appartenant à un exercice les services faits et les droits acquis du 1er janvier au 31 décembre de l'année qui lui donne son nom. Mais, la durée de l'exercice comprend, outre l'année même à laquelle le budget s'applique, un délai complémentaire accordé pour achever le recouvrement des produits, la liquidation et le paiement des dépenses, qui ne peuvent être terminés avant la fin de ladite année. Cette période s'étend : 1° jusqu'au

15 mars de la deuxième année, pour la liquidation et pour l'ordonnancement des dépenses ; 2° jusqu'au 31 mars pour la réalisation des recettes et le paiement des dépenses (D. 31 mai 1862, art. 506 et 507).

2400. — II. Opérations administratives. — Pour les recettes autres que les centimes additionnels, le maire dresse les rôles et états de produits. Ces rôles et états de produits, rendus exécutoires par le préfet ou le sous-préfet, sont remis au comptable chargé d'en opérer le recouvrement.

Le maire ordonnance les dépenses de la commune. D'une part, il liquide les créances, c'est-à-dire constate les droits des créanciers au vu des pièces justificatives. D'autre part, il délivre les mandats de paiement.

« Le maire peut seul délivrer des mandats. S'il refusait d'ordonnancer une dépense régulièrement autorisée et liquide, il serait prononcé par le préfet en conseil de préfecture, et l'arrêté du préfet tiendrait lieu du mandat du maire » (L. 1884, art. 152).

2401. — III Opérations pécuniaires. — « Les recettes et les dépenses communales s'effectuent par un comptable chargé seul et sous sa responsabilité de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la commune et de toutes sommes qui lui seraient dues, ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées par le maire, jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés. Tous les rôles de taxe, de sous-répartition et de prestations locales doivent être remis à ce comptable (art. 153).

« Toute personne autre que le receveur municipal qui, sans autorisation légale, se serait ingérée dans le maniement des deniers de la commune, sera par ce seul fait constituée comptable et pourra, en outre, être poursuivie en vertu du Code pénal, comme s'étant immiscée sans titre dans les fonctions publiques » (art. 155).

Les fonctions de receveur municipal sont remplies par le percepteur ou, à son défaut, dans les chefs-lieux d'arrondissement, par un percepteur en résidence désigné à cet effet par le ministre des finances (L. 25 fév. 1901, art. 50). Néanmoins, dans les communes dont les revenus ordinaires excèdent 60,000 francs, ces fonctions peuvent être confiées, sur la demande du conseil municipal, à un receveur municipal spécial. Ce receveur spécial est nommé sur une liste de trois noms présentée par le conseil municipal. Il est nommé par le préfet dans les communes dont le revenu ne dépasse pas 300,000 francs, et par le président de la République, sur la proposition du ministre des finances, dans les communes dont le revenu est supérieur. En cas de refus, le conseil municipal doit faire de nouvelles présentations » (L. 1884, art. 156 modif. par L. 25 fév. 1901).

2402. — *Recouvrement des recettes.* — Le receveur municipal recouvre les divers produits aux échéances déterminées par les titres de perception ou par l'administration Il est tenu de faire, sous sa responsabilité, toutes les diligences nécessaires pour la perception des revenus : de faire faire, contre les débiteurs en retard, et à la requête du maire, les poursuites nécessaires, d'empêcher les prescriptions, de veiller à la conservation des domaines, droits et hypothèques, et de requérir, à cet effet, l'inscription au bureau des hypothèques de tous les titres qui en sont susceptibles (D. 1862, art. 518).

2403. — *Paiement des dépenses.* — Aucune dépense ne peut être acquittée si elle n'a été préalablement ordonnancée par le maire, sur un crédit régulièrement ouvert (D. 1862, art. 503).

Le receveur municipal ne peut se refuser à acquitter les mandats ni en retarder le paiement que dans les cas où ils ne rempliraient par toutes les conditions exigées par les règlements, ou s'il y a opposition dûment signifiée entre ses mains contre le paiement réclamé, ou enfin s'il y a insuffisance de fonds dans la caisse municipale. Tout refus ou retard de paiement doit être motivé dans une déclaration immédiatement délivrée par le comptable au porteur du mandat, lequel se retire devant le maire pour que ce dernier avise aux mesures à prendre ou à provoquer.

Le maire n'a pas le droit de réquisition qui appartient au préfet pour les dépenses de l'État et les dépenses départementales.

## § 4. — Les comptes communaux

2404. — I. Compte administratif. — Après la clôture de l'exercice, le maire dresse le *compte administratif.*

« Les comptes du maire, pour l'exercice clos, sont présentés au conseil municipal avant la délibération du budget; ils sont définitivement approuvés par le préfet » (L. 1884, art. 151).

Ils comprennent par colonne distincte et dans l'ordre des articles du budget :

En *recette :* 1° la nature des recettes ; 2° les évaluations du budget ; 3° les fixations définitives de sommes à recouvrer d'après les titres justificatifs ; 4° les sommes recouvrées pendant la première année de l'exercice et pendant les trois mois complémentaires ; 5° les sommes restant à recouvrer, à reporter au budget de l'exercice suivant ;

En *dépense :* 1° Les articles de dépense du budget ; 2° le montant des crédits ; 3° le montant des sommes payées sur ces crédits ; 4° les restes à payer à reporter au budget de l'exercice suivant ; 5° les crédits ou portions de crédits à annuler faute d'emploi dans les délais prescrits (D. 31 mai 1862, art. 510).

2405. — II. Compte de gestion du comptable. — Le receveur municipal établit de son côté le compte de ses opérations pendant l'exercice clos. En vertu du décret du 27 janvier 1866, ce compte doit comprendre, non seulement les opérations des douze premiers mois, mais encore les opérations faites pendant les trois mois complémentaires, de manière à présenter des résultats qui concordent avec ceux du maire.

Le conseil municipal entend, débat et arrête les comptes de deniers des receveurs (L. 1884, art. 71, § 1er). Ces comptes sont apurés par le conseil de préfecture, sauf recours à la Cour des comptes, pour les communes dont les revenus ordinaires, dans les trois dernières années, n'excèdent pas 30,000 francs.

Ils sont apurés et définitivement réglés par la Cour des comptes pour les communes dont le revenu est supérieur (art. 147, §§ 1 et 2).

## SECTION IV. — **Le budget des syndicats de communes.**

**2406.** — I. Composition de ce budget. — Le budget des syndicats se divise, comme celui des communes, en budget ordinaire et budget extraordinaire. Il comprend, en dépense, les allocations diverses destinées soit à la création, soit à l'entretien des établissements en vue desquels le syndicat a été constitué.

« Les recettes comprennent : 1° La contribution des communes associées. Cette contribution est obligatoire pour lesdites communes pendant la durée de l'association et dans la limite des nécessités du service telle que les délibérations initiales des conseils municipaux l'ont déterminée. Les communes associées pourront affecter à cette dépense leurs ressources ordinaires ou extraordinaires disponibles ; — 2° le revenu des biens meubles ou immeubles de l'association ; — 3° les sommes qu'elles reçoivent des administrations publiques, des associations, des particuliers, en échange d'un service rendu ; — 4° les subventions de l'État, des départements et des communes ; — 5° les produits des dons ou legs. — Copie de ce budget et des comptes du syndicat sera adressée chaque année aux conseils municipaux des communes syndiquées. — Les conseils municipaux de ces communes pourront prendre communication des procès-verbaux des délibérations du comité et de la commission de surveillance » (art. 177).

**2407.** — II. Ordonnateur et comptable. — L'article 172 déclare applicables à la comptabilité des syndicats les règles de la comptabilité des communes.

Ainsi l'ordonnancement des dépenses est fait par le président du comité d'administration. Le comité délibère sur les comptes qui lui sont présentés par le président et qu'approuve définitivement le préfet.

Les fonctions de receveur du syndicat sont exercées par le receveur municipal de la commune, siège du syndicat, à moins que le décret d'institution n'ait autorisé une dérogation à cette règle. Dans ce dernier cas, le trésorier ou receveur spécial serait nommé par le préfet, sur une liste de trois noms, conformément à l'article 156 de la loi municipale (Circ. int. 10 août 1890).

Les comptes du receveur sont soumis au comité d'administration, qui les arrête. Ils sont jugés, soit par le conseil de préfecture, sauf recours à la Cour des comptes, soit directement par la Cour, suivant que les revenus ordinaires du syndicat n'excèdent pas 30,000 francs ou sont supérieurs à ce chiffre.

# TABLE ANALYTIQUE

## DROIT POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL

### TITRE PREMIER

#### LA SOUVERAINETÉ POLITIQUE


CHAPITRE PREMIER. — LE POUVOIR SOUVERAIN..... 1

§ 1er. *Base de la souveraineté*. — 1. Nécessité d'un pouvoir social. — 2. Théories diverses de la souveraineté. — 3. Théorie du droit divin. — 4. Théorie de la souveraineté nationale. — 5. Théorie de la souveraineté de la raison..... 1

§ 2. *Limites de la souveraineté*. — 6. Le droit social et le droit individuel. — 7. Théorie absolutiste. — 8. Théorie libérale. — 9. Déclarations de droits. — 10. Égalité civile. — 11. Liberté individuelle. — 12. Inviolabilité du domicile. — 13. Liberté de conscience. — 14. Liberté du travail. — 15. Droit de propriété..... 2

§ 3. *Modes d'exercice de la souveraineté*. — 16. Souveraineté directe. — 17. Régime représentatif. — 18. Modes d'élection. — 19. Suffrage restreint. — 20. Suffrage à deux ou plusieurs degrés. — 21. Suffrage universel direct. — 22. Caractères de la représentation. — 23. Représentation des minorités. — 24. Système du quotient électoral. — 25. Système du vote limité. — 26. Système du vote accumulé. — 27. Système des listes de partis. — 28. Représentation des intérêts. — 29. Modes du scrutin. — 30. Vote facultatif et vote obligatoire. — 31. Vote secret et vote public..... 6

§ 4. *Les formes de gouvernement*. — 32. Division. — 33. Monarchie. — 34. Monarchie absolue. — 35. Monarchie constitutionnelle. — 36. République. — 37. États unitaires et États fédératifs.....

CHAPITRE II. — LES POUVOIRS PUBLICS..... 10

§ 1er. *Principes fondamentaux*. — 38. Division. — 39. Pouvoir constituant. — 40. Pouvoirs constitués. — 41. Principe de la séparation des pouvoirs. — 42. Combien existe-t-il de pouvoirs ? — 43. Division du pouvoir législatif..... 12

§ 2. *Les pouvoirs publics en France depuis* 1789. — 44. Les constitutions. — 45. Constitution de 1791. — 46. Constitution de 1793. — 47. Constitution de l'an III. — 48. Constitution de l'an VIII. — 49. Charte de 1814. — 50. Acte additionnel de 1815. — 51. Charte de 1830. — 52. Constitution de 1848. — 53. Constitution de 1852. — 54. Constitution de 1870. — 55. Actes constitutionnels divers de 1871 à 1875. — 56. Constitution de 1875..... 15

CHAPITRE III. — LE DROIT ÉLECTORAL ..... 23

SECTION PREMIÈRE. — *L'électorat* ..... 23

§ 1er. *Historique.* — 57. L'électorat jusqu'à l'an VIII. — 58. Consulat et Empire. — 59. Monarchie constitutionnelle. — 60. L'électorat depuis 1848 ..... 23

§ 2. *Législation actuelle.* — 61. Capacité électorale. — 62. Qualité de Français. — 63. Age de 21 ans. — 64. Sexe masculin. — 65. Incapacités électorales. — 66. Incapacités perpétuelles. — 67. Incapacités temporaires. — 68. Droit à l'inscription sur les listes électorales. — 69. Domiciliés ou résidents. — 70. Contribuables dans la commune. — 71. Alsaciens-Lorrains ayant déclaré fixer leur résidence en France. — 72. Ministres du culte et fonctionnaires à résidence obligatoire. — 73. Militaires résidant, avant leur départ, dans la commune. — 74. Droit de vote. — 75. Non inscrits pouvant voter. — 76. Inscrits ne pouvant voter ..... 26

SECTION II. — *Les listes électorales* ..... 31

77. Unité de la liste électorale. — 78. Permanence des listes. — 79. Revision annuelle des listes. — 80. Commission administrative. — 81. Inscription et radiation d'office. — 82. Dépôt du tableau rectificatif. — 83. Recours du préfet. — 84. Demandes en inscription ou en radiation par l'électeur lui-même. — 85. Demandes d'inscription ou de radiation formées par les tiers. — 86. Demandes d'inscription ou de radiation formées par le préfet ou le sous-préfet. — 87. Jugement des réclamations. — 88. Commission municipale. — 89. Appel devant le juge de paix. — 90. Pourvoi en cassation. — 91. Dispense des frais en matière électorale. — 92. Clôture des listes électorales. — 93. Rectifications au cours de l'année. — 94. Conservation et communication des listes électorales ..... 31

SECTION III. — *Les élections* ..... 39

95. Législation. — 96. Opérations préliminaires. — 97. Convocation des électeurs. — 98. Période électorale. — 99. Fixation des bureaux de vote. — 100. Cartes électorales. — 101. Opérations du vote. — 102. Constitution et pouvoirs du bureau. — 103. Scrutin. — 104. Votes. — 105. Opérations postérieures au vote. — 106. Dépouillement du scrutin. — 107. Procès-verbal des opérations ; dépôt des listes d'émargement. — 108. Recensement général des votes ; proclamation des élus. — 109. Majorité requise ; second tour de scrutin ..... 39

SECTION IV. — *Crimes et délits en matière électorale* ..... 44

110. Pénalités. — 111. Poursuites et répression ..... 44

## TITRE II

### LES LIBERTÉS PUBLIQUES

CHAPITRE PREMIER. — LE DROIT DE RÉUNION ..... 45

112. Historique. — 113. Législation actuelle. — 114. Déclaration préalable. — 115. Tenue et police des réunions publiques. — 116. Règles spéciales aux réunions électorales. — 117. Clubs et sociétés secrètes. — 118. Associations ..... 45

CHAPITRE II. — LA LIBERTÉ DE LA PRESSE ..... 49

SECTION PREMIÈRE. — *Exposé historique* ..... 49

119. La presse jusqu'à l'an VIII. — 120. Consulat et Empire. — 121. Monarchie constitutionnelle. — 122. Seconde République. — 123. Second Empire ..... 49

SECTION II. — *Législation actuelle* ..... 51

§ 1er. *Imprimerie et librairie.* — 125. Nom de l'imprimeur. — 126. Dépôt. 51

§ 2. *Presse périodique.* — 127. Droit de publication. — 128. Gérance. — 129. Déclaration préalable. — 130. Dépôt. — 131. Impression du nom du gérant. — 132. Rectifications. — 133. Rectifications des fonctionnaires. — 134. Droit de réponse. — 135. Annonces judiciaires et légales. — 136. Journaux étrangers ..... 52

§ 3. *Affichage, colportage et vente sur la voie publique.* — 137. Affichage. — 138. Affiches officielles. — 139. Affiches électorales. — 140. Destruction des affiches. — 141. Colportage et vente sur la voie publique.. 54

§ 4. *Crimes et délits commis par la voie de la presse.* — 142. Énumération. — 143. Poursuites et répression ..... 56

CHAPITRE III. — LE DROIT DE PÉTITION ..... 57

144. Historique. — 145. Forme et présentation des pétitions. — 146. Modes d'examen ..... 57

## TITRE III

### LE POUVOIR LÉGISLATIF

147. Dualité des Chambres ..... 59

CHAPITRE PREMIER. — ORGANISATION DU POUVOIR LÉGISLATIF ..... 50

SECTION PREMIÈRE. — *Organisation de la Chambre des députés* ..... 59

§ 1er. *Composition.* — 148. Mode de nomination. — 149. Mode de scrutin. — 150. Durée du mandat ; renouvellement intégral. — 151. Élections générales en cas d'expiration des pouvoirs de la Chambre. — 152. Élections générales en cas de dissolution. — 153. Cas de vacances ; élections partielles ..... 59

§ 2. *Éligibilité.* — 154. Conditions générales d'éligibilité. — 155. Qualité d'électeur. — 156. Âgé de 25 ans. — 157. Déclaration de candidature dans une circonscription. — 158. Cas d'inéligibilité. — 159. Inéligibilité absolue. — 160. Inéligibilité relative. — 161. Cas d'incompatibilité. — 162. Incompatibilité avec les fonctions publiques. — 163. Incompatibilité avec certaines fonctions non publiques ..... 62

SECTION II. — *Organisation du Sénat* ..... 65

§ 1er. *Composition.* — 164. Législation. — 165. Nombre des sénateurs. — 166. Mode d'élection. — 167. Durée du mandat, renouvellement partiel. — 168. Cas de vacance. — 169. Cas d'option ou d'invalidation. — 170. Cas de décès ou de démission. — 171. Vacances parmi les sénateurs inamovibles ..... 65

§ 2. *Éligibilité.* — 172. Conditions générales. — 173. Cas d'inéligibilité. — 174. Inéligibilité absolue. — 175. Inéligibilité relative. — 176. Incompatibilités ..... 68

§ 3. *Élections sénatoriales.* — 177. Fixation de la date des élections. — 178. Élections des délégués des conseils municipaux. — 179. Réunion des conseils municipaux. — 180. Désignation des délégués. —

181. Acceptation ou refus des délégués. — 182. Procès-verbal de l'élection, tableau des résultats. — 183. Protestation contre l'élection des délégués. — 184. Formation de la liste électorale. — 185. Élection des sénateurs. — 186. Réunions électorales. — 187. Bureau électoral. — 188. Scrutins; recensement des votes; proclamation des résultats. — 189. Majorité requise. — 190. Protestations ; envoi des procès-verbaux. — 191. Indemnité des délégués. — 192. Abstention des délégués. — 193. Pénalités..... 70

CHAPITRE II. — FONCTIONNEMENT DES DEUX CHAMBRES..... 75

§ 1er. *Sessions parlementaires.* — 194. Simultanéité de session. — 195. Session ordinaire. — 196. Ouverture et clôture de la session. — 197. Ajournements. — 198. Sessions extraordinaires..... 75

§ 2. *Régime intérieur des Chambres.* — 199. Siège des deux Chambres. — 200. Publicité des séances. — 201. Vérification des pouvoirs. — 202. Acceptation des démissions. — 203. Bureau. — 204. Règlement intérieur. — 205. Division des Chambres en bureaux. — 206. Indemnité parlementaire..... 77

§ 3. *Prérogatives parlementaires.* — 207. Immunité parlementaire. — 208. Inviolabilité parlementaire. — 209. Déchéance des membres du Parlement. — 210. Indépendance du mandat électif. — 211. Sécurité des Chambres..... 80

CHAPITRE III. — ATTRIBUTIONS DES DEUX CHAMBRES..... 83

§ 1er. *Attributions législatives.* — 212. Confection de la loi. — 213. Initiative de la loi. — 214. Droit d'amendement. — 215. Élaboration, discussion et vote de la loi. — 216. Transmission des projets votés. — 217. Conférences parlementaires. — 218. Règles diverses. — 219. Interprétation de la loi. — 220. Force obligatoire de la loi. — 221. Abrogation de la loi. — 222. Décrets-lois. — 223. Règles spéciales aux lois de finances..... 83

§ 2. *Attributions constituantes.* — 224. Revision constitutionnelle. — 225. Initiative de la revision. — 226. Assemblée nationale. — 227. Pouvoirs de l'Assemblée. — 228. Lois de revision..... 87

§ 3. *Attributions gouvernementales.* — 229. Division. — 230. Participation directe au gouvernement. — 231. Déclaration de guerre. — 232. Déclaration de l'état de siège. — 233. Approbation de certains traités. — 234. Cession et acquisition de territoires. — 235. Contrôle des actes du gouvernement. — 236. Comptes rendus des ministres. — 237. Questions. — 238. Interpellations. — 239. Enquêtes parlementaires..... 89

§ 4. *Attributions administratives.* — 240. Nature de ces attributions. — 241. Conséquences de leur caractère administratif..... 92

§ 5. *Attributions judiciaires.* — 242. Cour de justice. — 243. Compétence à l'égard du chef de l'État. — 244. Compétence à l'égard des ministres. — 245. Attentats contre la sûreté de l'État. — 246. Procédure..... 93

6. *Attributions spéciales au Sénat.* — 247. Avis du Sénat pour la dissolution de la Chambre des députés. — 248. Rôle éventuel du Sénat pendant la dissolution..... 94

## TITRE IV

### LE POUVOIR EXÉCUTIF

CHAPITRE PREMIER. — LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE..... 95

SECTION PREMIÈRE. — *Organisation de la présidence*..... 95

249. Nomination du président. — 250. Cas d'expiration du terme légal des pouvoirs présidentiels. — 251. Cas de décès ou de démission. — 252. — Formes de l'élection. — 253. Durée des fonctions présidentielles. — 254. Irresponsabilité politique. — 255. Indemnité du président. — 256. Siège du pouvoir exécutif..... 95

SECTION II. — *Attributions du Président de la République*..... 97

257. Division..... 97

§ 1er. *Attributions législatives et constituantes.* — 258. Attributions législatives. — 259. Droit d'initiative. — 260. Droit de prendre part à la discussion de la loi. — 261. Droit de demander une nouvelle délibération. — 262. Attributions constituantes..... 97

§ 2. *Attributions exécutives.* — 264. Promulgation. — 265. Publication. — 266. Réglementation. — 267. Décrets réglementaires. — 268. Règlements d'administration publique. — 269. Conséquences de la distinction..... 99

§ 3. *Attributions gouvernementales.* — 270. Définition. — 271. Sécurité intérieure et extérieure. — 272. Disposition de la force armée. — 273. État de siège. — 274. Autres mesures de sûreté publique. — 275. Pouvoirs du Président de la République vis-à-vis des Chambres. — 276. Relations internationales. — 277. Droit de grâce..... 102

CHAPITRE II. — LES MINISTRES..... 105

§ 1er. *Organisation ministérielle.* — 278. Le pouvoir ministériel. — 279. Nomination des ministres. — 280. Départements ministériels. — 281. Sous-secrétaires d'État. — 282. Conseil des ministres..... 105

§ 2. *Attributions des ministres.* — 283. Attributions communes avec le Chef de l'État. — 284. Attributions propres à chaque ministre..... 107

§ 3. *Responsabilité ministérielle.* — 285. Division. — 286. Responsabilité politique. — 287. Responsabilité pénale. — 288. Responsabilité civile. 108

## TITRE V

### LE POUVOIR JUDICIAIRE

NOTIONS PRÉLIMINAIRES..... 110

289. Historique. — 290. Principes généraux de l'organisation judiciaire. — 291. Juges. — 292. Ministère public. — 293. Auxiliaires de la justice. — 294. Compétence générale des tribunaux judiciaires. — 295. Droits civils. — 296. Droits individuels. — 297. Droits réels et droits de créance. — 298. Contrats. — 299. Matières pénales..... 110

CHAPITRE PREMIER. — LA JURIDICTION CIVILE..... 113

§ 1er. *Justices de paix.* — 300. Organisation. — 301. Attributions. — 302. Fonctions judiciaires. — 303. Fonctions extrajudiciaires..... 113

§ 2. *Tribunaux de première instance.* — 304. Organisation. — 305. Attributions. — 306. Fonctions judiciaires. — 307. Fonctions extra judiciaires. 114

§ 3. *Cours d'appel.* — 308. Organisation. — 309. Attributions..... 115

CHAPITRE II. — La juridiction commerciale..... 116

310. Historique..... 116

§ 1er. *Conseils de prud'hommes.* — 311. Organisation. — 312. Electorat et éligibilité. — 313. Listes électorales. — 314. Elections. — 315. Président; vice-président; secrétaire. — 316. Indemnités des prud'hommes. — 317. Abstentions systématiques. — 318. Attributions. — 319. Fonctions judiciaires. — 320. Fonctions extrajudiciaires..... 116

§ 2. *Tribunaux de commerce.* — 321. Organisation. — 322. Membres des tribunaux de commerce. — 323. Electorat. — 324. Listes électorales. — 325. Éligibilité. — 326. Elections. — 327. Proclamation des résultats. — 328. Réclamations contre les élections. — 329. Durée des fonctions. — 330. Juges complémentaires. — 331. Attributions..... 119

CHAPITRE III. — La juridiction répressive..... 123

322. Division..... 123

§ 1er. *Tribunaux de simple police.* — 333. Organisation. — 334. Compétence..... 123

§ 2. *Tribunaux correctionnels.* — 335. Organisation. — 336. Compétence. 124

§ 3. *Cours d'assises.* — 337. Organisation. — 338. Magistrature. — 339. Jury. — 340. Liste annuelle. — 341. Liste de session. — 342. Liste du jury de jugement. — 343. Compétence..... 124

CHAPITRE IV. — La Cour de cassation..... 127

344. Historique. — 345. Organisation. — 346. Attributions. — 347. Attributions judiciaires. — 348. Attributions disciplinaires..... 127

## TITRE VI

### LA SÉPARATION DES POUVOIRS

CHAPITRE PREMIER. — Principes fondamentaux..... 129

§ 1er. *Séparation des pouvoirs législatif et judiciaire.* — 349. Protection des actes législatifs. — 350. Défense aux tribunaux de faire des règlements. — 351. Défense de suspendre l'exécution des lois. — 352. Défense d'apprécier la constitutionnalité des lois. — 353. Protection de la compétence judiciaire..... 129

§ 2. *Séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire.* — 354. Exposé du principe. — 355. Protection des actes administratifs. — 356. Protection des administrateurs. — 357. Protection des actes judiciaires. — 358. Questions préjudicielles..... 130

CHAPITRE II. — Les conflits d'attribution..... 135

359. Définition..... 135

Section première. — *Tribunal des conflits*..... 135

360. Historique. — 361. Organisation du Tribunal des conflits. — 362. Fonctionnement du tribunal..... 135

Section II. — *Conflits positifs d'attribution*..... 138

§ 1er. *Élévation du conflit.* — 363. Matières susceptibles de conflit. — 364. Matières criminelles. — 365. Matières correctionnelles. — 366. Matières civiles. — 367. Causes pouvant motiver le conflit. — 368. A quel

moment le conflit peut être élevé. — 369. Autorité compétente pour élever le conflit. — 370. Formes requises pour l'élévation du conflit. — 371. Déclinatoire d'incompétence. — 372. Arrêté de conflit. — 373. Effets de l'arrêté de conflit ..... 138

§ 2. *Règlement du conflit*. — 374. Procédure. — 375. Différentes solutions possibles. — 376. Décision du tribunal ..... 143

SECTION III. — *Conflit négatif d'attribution* ..... 145

377. Elévation du conflit. — 378. Procédure ..... 145

SECTION IV. — *Revendications formées par les ministres* ..... 147

379. Nature du droit et procédure ..... 147

CHAPITRE III. — LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE ..... 147

SECTION PREMIÈRE. — *Organisation de la juridiction administrative* .. 147

§ 1er. *Notions préliminaires*. — 380. Nécessité d'une juridiction administrative. — 381. Historique ..... 147

§ 2. *Organisation actuelle*. — 382. Observation. — 383. Conseil d'État. — 384. Conseils de préfecture. — 385. Conseils du contentieux des colonies. — 386. Juridictions spéciales ..... 149

§ 3. *Le juge de droit commun en matière administrative*. — 387. Premier système. — 388. Second système. — 389. Évolution de la doctrine. — 390. Évolution de la jurisprudence ..... 151

SECTION II. — *Le contentieux administratif* ..... 154

§ 1er. *Notions générales*. — 391. Définition. — 392. Actes administratifs — 393. Actes administratifs de puissance publique. — 394. Actes administratifs de nature juridique. — 395. Contrats administratifs. — 396. Contrats administratifs par leur nature. — 397. Contrats administratifs par la détermination de la loi. — 398. Inaction des autorités administratives. — 399. Division ..... 154

§ 2. *Contentieux de pleine juridiction*. — 400. Définition. — 401. Conditions de recevabilité. — 402. Nature de l'acte attaqué. — 403. Qualité pour agir. — 404. Formes et délais. — 405. Jugement du fond. — 406. Effets des décisions ..... 158

§ 3. *Contentieux de l'annulation*. — 407. Historique ..... 160

A. — Recours pour excès de pouvoir ..... 161

408. Observation. — 409. Recevabilité du recours. 410. Nature de l'acte attaqué. — 411. Qualité pour réclamer. — 412. Formes du recours. — 413. Délai du recours. — 414. Absence de recours parallèle. — 415. Moyens d'annulation. — 416. Incompétence. — 417. Vice de forme. — 418. Détournement de pouvoir. — 419. Violation de la loi. — 420. Effets des décisions ..... 161

B. — Recours en cassation ..... 167

421. Base de ce recours. — 422. Recevabilité. — 423. Nature de la décision attaquée. — 424. Qualité de la partie et formes du recours. — 425. Moyens d'annulation ..... 167

§ 4. *Contentieux de l'interprétation*. — 426. Définition. — 427. Recevabilité de la demande d'interprétation. — 428. Actes susceptibles d'interprétation. — 429. Qualité pour agir. — 430. Autorités compétentes pour l'interprétation. — 431. Actes d'autorité souveraine. — 432. Acte d'autorité non souveraine. — 433. Contrats administratifs. — 434. Effets des décisions. — 435. Appréciation de la validité des actes administratifs. 169

§ 5. *Contentieux de la répression*. — 436. Son objet. — 437. Faits donnant lieu à la répression. — 438. Poursuite et compétence. — 439. Condamnations ..... 172

# DROIT ADMINISTRATIF

## LIVRE PREMIER

### L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

#### PROLÉGOMÈNES

SECTION PREMIÈRE. — *Principes généraux* ..... 176

440. Objet de l'administration. — 441. Organes de l'administration. — 442. Administration active. — 443. Administration délibérante ou consultative. — 444. Administration contentieuse. — 445. Intérêts généraux; intérêts locaux. — 446. Personnes morales administratives. — 447. Compétence territoriale des autorités administratives. — 448. Tutelle administrative. — 449. Modes d'exercice du contrôle. — 450. Contrôle à l'égard des agents. — 451. Contrôle à l'égard des conseils ..... 176

SECTION II. — *Notions historiques* ..... 179

§ 1er. *Ancien régime.* — 452. Pouvoir central. — 453. Ministres. — 454. Conseil d'État. — 455. Pouvoirs locaux. — 456. Administration provinciale. — 457. Administration municipale ..... 179

§ 2. *Période intermédiaire.* — 458. Réformes de l'Assemblée constituante. — 459. Administration centrale. — 460. Administration locale. — 461. Modifications apportées par la Constitution de l'an III. — 462. Administration centrale. — 463. Administration locale ..... 181

§ 3. *Depuis l'an VIII.* — 464. Administration centrale. — 465. Administration locale. — 466. Consulat et Empire. — 467. Monarchie constitutionnelle. — 468. Seconde République. — 469. Présidence décennale et second Empire. — 470. Troisième République ..... 184

## TITRE PREMIER

### L'ÉTAT

471. NOTIONS PRÉLIMINAIRES ..... 189

CHAPITRE PREMIER. — LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ..... 189

472. Attributions administratives du chef de l'État. — 473. Actes de puissance publique. — 474. Actes réglementaires. — 475. Actes individuels et spéciaux. — 476. Actes administratifs de nature juridique. — 477. Voies de recours contre les décrets. — 478. Recours gracieux. — 479. Recours contentieux et recours pour excès de pouvoir. — 480. Recours administratif ..... 189

CHAPITRE II. — LES MINISTRES ..... 192

§ 1er *Organisation des ministères.* — 481. Renvoi. — 482. Organisation centrale des ministères. — 483. Conseils spéciaux placés auprès des ministres ..... 192

§ 2. *Attributions administratives des ministres.* — 484. Actes de puissance publique. — 485. Direction. — 486. Contrôle. — 487. Nominations. — 488. Pouvoir réglementaire. — 489. Actes administratifs de nature juridique. — 490. Actes de droit commun. — 491. Voies de recours..... 193

§ 3. *Attributions contentieuses.* — 492. Énumération. — 493. Voies de recours..... 195

§ 4. *Formes de procéder devant les ministres.* — 494. Instruction. — 495. Décisions..... 196

CHAPITRE III. — LE CONSEIL D'ÉTAT..... 197

SECTION PREMIÈRE. — *Exposé historique*..... 197

496. Consulat et Empire. — 497. Restauration. — 498. Gouvernement de Juillet. — 499. Seconde République. — 500. Présidence décennale et second Empire..... 197

SECTION II. — *Organisation du Conseil d'État* ..... 201

501. Composition du Conseil d'État. — 502. Mode de nomination. — 503. Conseillers d'État en service ordinaire. — 504. Conseillers en service extraordinaire. — 505. Maîtres des requêtes. — 506. Auditeurs. — 507. Conditions d'âge. — 508. Incompatibilités. — 509. Traitements. — 510. Vacances annuelles..... 201

SECTION III. — *Attributions du Conseil d'État.* — 511. Division..... 204

§ 1er. *Attributions en matière législative.* — 512. Préparation des lois. — 513. Préparation des règlements d'administration publique..... 204

§ 2. *Attributions en matière administrative.* — 514. Pouvoirs du Conseil d'État. — 515. Avis nécessaires. — 516. Avis facultatifs. — 517. Objets rentrant dans les attributions administratives du Conseil d'État. — 518. Cultes. — 519. Reconnaissance légale. — 520. Dons et legs. — 521. Tutelle administrative. — 522. Naturalisation. — 523. Travaux publics. — 524. Changements de noms. — 525. Sociétés anonymes.. 205

§ 3. *Attributions contentieuses.* — 526. Pouvoir du Conseil d'État en matière contentieuse. — 527. Aperçu général de ces attributions. — 528. Le Conseil d'État juge unique. — 529. Le Conseil d'État juge d'appel. — 530. Le Conseil d'État juge de cassation..... 207

SECTION IV. — *Fonctionnement du Conseil d'État*..... 209

§ 1er. *Dispositions générales.* — 531. Observation. — 532. Division du Conseil en sections. — 533. Composition des sections. — 534. Roulement des conseillers entre les sections. — 535. Remplacements accidentels. — 536. Ordre intérieur des travaux dans les sections. — 537. Rôle des divers membres du Conseil d'État..... 209

§ 2. *Fonctionnement en matière législative et administrative.* — 538. Division. — 539. Assemblées de sections. — 540. Assemblée générale du Conseil d'État. — 541. Affaires portées à l'Assemblée générale. — 542. Ordre intérieur des travaux..... 212

§ 3. *Fonctionnement en matière contentieuse.* — 543. Division. — 544. Section du contentieux. — 545. Section temporaire du contentieux. — 546. Sous-section du contentieux. — 547. Assemblée du contentieux. — 548. Nombre de membres nécessaire pour délibérer. — 549. Avocats et huissiers au Conseil..... 214

§ 4. *Procédure en matière contentieuse.* — 550. Introduction des instances. — 551. Formes du recours. — 552. Délai du recours. — 553. Effets du recours. — 554. Instruction des affaires. — 555. Ordonnance de soit communiqué. — 556. Requêtes en défense et en réponse. — 557. Communication au ministre. — 558. Communication aux avocats des

parties. — 559. Mesures d'instruction. — 560. Incidents. — 561. Demandes incidentes. — 562. Inscription de faux. — 563. Intervention. — 564. Reprise d'instance et constitution de nouvel avocat. — 565. Désaveu. — 566. Récusation. — 567. Désistement. — 568. Pourvoi incident. — 569. Rédaction du rapport, communication au ministère public. — 570. Jugement des instances. — 571. Forme des décisions. — 572. Exécution des arrêts. — 573. Dépens. — 574. Voies de recours. — 575. Opposition. — 576. Revision. — 577. Tierce-opposition. — 578. Procédure du recours pour excès de pouvoir. — 579. Cumul du recours hérarchique et du recours pour excès de pouvoir.. 217

CHAPITRE IV. — L'ÉTAT PERSONNE MORALE..... 229

580. Division..... 229

SECTION PREMIÈRE. — *L'État propriétaire.* — 581. Historique..... 230

§ 1er. *Domaine privé de l'État.* — 582. Condition juridique de ce domaine. — 583. Sa composition. — 584. Immeubles. — 585. Meubles. — 586. Biens incorporels..... 231

§ 2. *Gestion du domaine de l'État.* — 587. Administrations chargées de la gestion. — 588. Acquisitions. — 589. Modes d'acquisition de droit commun. — 590. Modes d'acquisition propres à l'État. — 591. Aliénations. — 592. Vente. — 593. Concession. — 594. Échange. — 595. Baux. — 596. Affectation..... 232

§ 3. *Domaine public national.* — 597. Condition juridique de ce domaine. — 598. Détermination des biens du domaine public national. — 599. Domaine public maritime. — 600. Domaine public fluvial. — 601. Domaine public terrestre. — 602. Question controversée. — 603. Administration du domaine public national. — 604. Conservation. — 605. Délimitation. — 606. Concessions sur le domaine public..... 237

SECTION II. — *L'État créancier*..... 242

607. Sources des créances de l'État. — 608. Prérogatives de l'État pour le recouvrement de ses créances. — 609. Rôles exécutoires. — 610. Contraintes administratives. — 611. Arrêtés de débet. — 612. Sûretés et privilèges propres à l'État..... 242

SECTION III. — *L'État débiteur*..... 245

§ 1er. *Principes généraux.* — 613. Sources des dettes de l'État. — 614. Dettes contractuelles. 615. — Dettes résultant de faits dommageables. — 616. Dommages résultant d'actes de puissance publique. — 617. Dommages résultant de l'exécution des services publics. — 618. Accidents arrivés aux ouvriers de l'État. — 619. Prérogatives de l'État pour le paiement de ses dettes. — 620. Insaisissabilité des biens de l'État. — 621. Non-compensation des dettes de l'État..... 245

§ 2. *La dette publique.* — 622. Définition. — 623. Historique. — 624. Dette perpétuelle. — 625. Amortissement. — 626. Conversion. — 627. Dette amortissable. — 628. Prérogatives des rentes sur l'Etat — 629. Insaisissabilité. — 630. Immunité d'impôt. — 631. Admission à titre de remploi. — 632. Facilités de paiement. — 633. Annuités terminables. — 634. Dette viagère. — 635. Dette flottante. — 636. Cautionnements. — 637. Bons du Trésor. — 638. Dépôts divers. — 639. Contentieux de la dette publique..... 249

SECTION IV. — *Actions judiciaires et transactions*..... 255

§ 1er. *Actions judiciaires.* — 640. Autorités représentant l'État. — 641. Mémoire préalable. — 642. Prérogatives de l'État..... 255

§ 2. *Transactions.* — 643. Conditions requises. — 644. Transactions sur procès-verbaux..... 256

## TITRE II

### LE DÉPARTEMENT

645. NOTION DU DÉPARTEMENT ..... 258

CHAPITRE PREMIER. — LES PRÉFETS ..... 258

SECTION PREMIÈRE. — *Dispositions organiques* ..... 258

646. Nomination et traitements. — 647. Résidence ; remplacements temporaires. — 648. Employés des bureaux ..... 258

SECTION II. — *Attributions des préfets.* — 649. Aperçu général ..... 260

§ 1er. *Attribution des préfets comme délégués du pouvoir central.* — 650. Publication et exécution des lois. — 651. Mission d'information ..... 260

§ 2. *Attributions des préfets comme délégués du pouvoir central.* — 652. Caractères de ces attributions. — 653. Actes réglementaires. — 654. Délégation générale. — 655. Délégations spéciales. — 656. Actes individuels et spéciaux. — 657. Actes de puissance publique. — 658. Actes administratifs de nature juridique. — 659. Actes de droit commun ..... 261

§ 3. *Attributions des préfets comme représentants du département.* — 660. Aperçu général ..... 261

§ 4. *Actes des préfets.* — 661. Forme des actes. — 662. Notifications et publications. — 663. Voies de recours ..... 263

CHAPITRE II. — LES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DE PRÉFECTURE ..... 265

664. Organisation. — 665. Attributions ..... 265

CHAPITRE III. — LES CONSEILS DE PRÉFECTURE ..... 266

SECTION PREMIÈRE. — *Organisation* ..... 266

666. Composition. — 667. Présidence. — 668. Ministère public. — 669. Secrétaire-greffier. — 670. Nominations. — 671. Incompatibilités. — 672. Suppléances ..... 266

SECTION II. — *Attributions.* — 673. Division ..... 268

§ 1er. *Attributions administratives.* — 674. Autorisation de plaider. — 675. Avis du conseil de préfecture. — 676. Attributions individuelles. 268

§ 2. *Attributions contentieuses.* — 677. Aperçu général. — 678. Contributions directes. — 679. Réclamations des particuliers. — 680. Réclamations des percepteurs. — 681. Taxes assimilées. — 682. Contributions indirectes. — 683. Travaux publics. — 684. Contestations entre l'administration et l'entrepreneur. — 685. Dommages résultant de travaux publics. — 686. Dommages causés par les occupations temporaires. — 687. Travaux assimilés aux travaux publics. — 688. Voirie. — 689. Grande voirie. — 690. Compétence contentieuse. — 691. Compétence répressive. — 692. Objets assimilés à la grande voirie. — 693. Petite voirie. — 694. Ventes de domaines nationaux. — 695. Matières domaniales diverses. — 696. Sources minérales. — 697. Bois et forêts. — 698. Partage des biens communaux. — 699. Baux de halles appartenant à des particuliers. — 700. Élections ; démissions d'office. — 701. Contentieux des listes électorales. — 702. Contentieux des opérations électorales. — 703. Démissions d'office. — 704. Ateliers dangereux ou incommodes ; logements insalubres. — 705. Services d'assistance. — 706. Comptabilité ..... 270

SECTION III. — *Procédure*..... 282

707. Historique..... 282

§ 1er. *Introduction des instances et mesures générales d'instruction.* — 708. Requête introduite d'instance. — 709. Dépôt de la requête — 710. Énonciation de la requête. — 711. Signification facultative de la demande. — 712. Mesures générales d'instruction. — 713. Notification au défendeur. — 714. Mandataires des parties. — 715. Mémoires en défense et en réplique..... 282

§ 2. *Moyens de vérification.* — 716. Expertises. — 717. Nomination des experts. — 718. Opération des experts. — 719. Constatations urgentes. — 720. Visites de lieux. — 721. Enquêtes. — 722. Audition de témoins. — 723. Procès-verbal de l'audition. — 724. Taxe des témoins. — 725. Interrogatoires. — 726. Vérification d'écritures et inscription de faux..... 284

§ 3. *Incidents.* — 727. Demandes incidentes. — 728. Intervention. — 729. Récusation. — 730. Causes de récusation. — 731. Forme de la récusation. — 732. Désistement..... 289

§ 4. *Jugement.* — 733. Rapport. — 734. Audience publique. — 735. Rôle des séances ; avertissement aux parties. — 736. Observations orales. — 737. Conclusions du ministère public. — 738. Forme des décisions. — 739. Exécution des décisions. — 740. Police des audiences. — 741. Procédure en matière de comptabilité..... 290

§ 5. *Voies de recours.* — 742. Division. — 743. Appel au Conseil d'État. — 744. Règles spéciales aux décisions préparatoires et interlocutoires. — 745. Opposition — 746. Formes et délai. — 747. Ses effets. — 748. Tierce-opposition..... 293

§ 6. *Dépens.* — 749. Condamnation aux dépens. — 750. Liquidation des dépens..... 295

CHAPITRE IV. — LES CONSEILS GÉNÉRAUX..... 297

751. Division..... 297

SECTION PREMIÈRE. — *Organisation*..... 297

§ 1er. *Formation des conseils généraux.* — 752. Composition. — 753. Conditions d'éligibilité. — 754. Cas d'inéligibilité. — 755. Inéligibilité absolue. — 756. Inéligibilité relative. — 757. Cas d'incompatibilité. — 758. Incompatibilité absolue. — 759. Incompatibilités relatives. — 760. Élections des conseils généraux. — 761. Contentieux des élections. — 762. Options. — 763. Démissions. — 764. Démission d'office prononcée par le conseil général. — 765. Démission d'office prononcée par le Conseil d'État. — 766. Démission volontaire. — 767. Durée du mandat. — 768. Cas de vacance..... 297

§ 2. — *Fonctionnement des conseils généraux.* — 769. Sessions. — 770. Sessions ordinaires. — 771. Sessions extraordinaires. — 772. Séances. — 773. Constitution du bureau. — 774. Règlement intérieur. — 775. Instruction des affaires. — 776. Présence du préfet aux délibérations. — 777. Publicité des séances. — 778. Police des séances. — 779. Nombre des membres nécessaires pour délibérer. — 780. Mode de votation. — 781. Comptes rendus et procès-verbaux. — 782. Votes illégaux. — 783. Dissolution des conseils généraux..... 304

SECTION II. — *Attributions*..... 309

784. Division..... 309

§ 1er. *Décisions souveraines.* — 785. Force exécutoire de ces délibérations. — 786. Objets d'intérêt général. — 787. Répartition de l'impôt. — 788. Réclamations des communes en matière d'impôts. — 789. Objets d'intérêt départemental. — 790. Centimes additionnels départe-

mentaux. — 791. Emprunts départementaux. — 792. Objets d'intérêt communal ..... 309

§ 2. *Délibérations définitives ou décisions.* — 793. Force exécutoire et objets de ces délibérations. — 794. Objets d'intérêt départemental. — 795. Gestion de la fortune départementale. — 796. Voirie départementale et vicinale. — 797. Travaux d'utilité départementale. — 798. Actions judiciaires ; transactions. — 799. Institutions départementales d'assistance et de prévoyance. — 800. Bourses départementales ; fonctions rétribuées par le département. — 801. Objets d'intérêt communal ..... 312

§ 3. *Délibérations soumises à suspension.* — 802. Force exécutoire de ces délibérations. — 803. Leur objet. — 804. Objets intéressant à la fois l'État et le département. — 805. Objet d'intérêt exclusivement départemental ..... 316

§ 4. *Délibérations soumises à approbation ou à autorisation expresse.* — 806. Force exécutoire de ces délibérations. — 807. Leur objet ..... 317

§ 5. *Avis, propositions, vœux et réclamations.* — 808. Avis. — 809. Propositions. — 810. Vœux et réclamations ..... 318

§ 6. *Recours contre les délibérations des conseils généraux.* — 811. Contrôle administratif. — 812. Recours en annulation contentieuse ..... 319

SECTION III. — *La commission départementale* ..... 320

§ 1er. *Organisation.* — 813. Composition et mode de nomination. — 814. Incompatibilités. — 815. Gratuité des fonctions. — 816. Fonctionnement. — 817. Bureau. — 818. Séances. — 819. Mode de délibération. — 820. Procès-verbaux des séances ..... 320

§ 2. *Attributions.* — 821. Division. — 822. Fonctions déléguées par le conseil général. — 823. Pouvoir de décision propre de la commission départementale. — 824. Objets d'intérêt général. — 825. Objets d'intérêt départemental. — 826. Objets d'intérêt communal. — 827. Fonctions de conseil et de surveillance. — 828. Avis. — 829. Contrôle et surveillance. — 830. Instruction des affaires soumises à la commission. — 831. Recours contre les actes de la commission. — 832. Recours du préfet au conseil général. — 833. Recours en annulation administrative. — 834. Recours spécial de l'article 88 de la loi de 1871. — 835. Recours ordinaire en annulation par la voie contentieuse ..... 322

SECTION IV. — *Conférences interdépartementales* ..... 328

836. Organisation et attributions ..... 328

CHAPITRE V. — LE DÉPARTEMENT PERSONNE MORALE ..... 329

837. Constitution de la personnalité des départements ..... 329

SECTION PREMIÈRE. — *Le département propriétaire* ..... 330

838. Domaine privé départemental. — 839. Acquisitions. — 840. Dons et legs. — 841. Aliénations. — 842. Domaine public départemental ..... 330

SECTION II. — *Le département créancier* ..... 330

843. Sources des créances du département. — 844. Prérogatives du département pour le recouvrement de ses créances ..... 332

SECTION III. — *Le département débiteur* ..... 333

845. Sources des dettes du département. — 846. Emprunts départementaux. — 847. Voies de contrainte contre le département ..... 327

SECTION IV. — *Actions judiciaires* ..... 334

848. Règles générales. — 849. Mémoire préalable ..... 334

CHAPITRE VI. — LE DÉPARTEMENT DE LA SEINE ..... 335

850. Autorités administratives. — 851. Préfet de la Seine. — 852. Préfet de police. — 853. Conseil de préfecture. — 854. Conseil général de la Seine. — 855. Sa composition. — 856. Électorat et éligibilité. — 857. Contentieux des élections. — 858. Fonctionnement. — 859. Attributions ..... 335

## TITRE III

### L'ARRONDISSEMENT

860. Notion de l'arrondissement. — 861. Division ..... 339

CHAPITRE PREMIER. — LES SOUS-PRÉFETS ..... 340

§ 1er. *Dispositions organiques.* — 862. Nomination et traitement. — 863. Remplacements temporaires ..... 340

§ 2. *Attributions.* — 864. Objet et étendue de ces attributions. — 865. Le sous-préfet agent de l'autorité supérieure. — 866. Le sous-préfet délégué du pouvoir central. — 867. Voies de recours ..... 341

CHAPITRE II. — LES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT ..... 342

868. Historique ..... 342

§ 1er. *Organisation.* — 869. Composition de ces conseils. — 870. Eligibilité. — 871. Inéligibilité. — 872. Inéligibilité absolue. — 873. Inéligibilité relative. — 874. Incompatibilités. — 875. Incompatibilité absolue. — 876. Incompatibilités relatives. — 877. Elections. — 878. Contentieux des élections. — 879. Questions préjudicielles. — 880. Options. — 881. Démissions. — 882. Durée du mandat. — 883. Vacances. — 884. Fonctionnement. Sessions. — 885. Séances. — 886. Actes illégaux ..... 342

§ 2. *Attributions.* — 887. Division. — 888. Répartition des impôts directs. — 889. Avis. — 890. Vœux ..... 347

§ 3. *Arrondissements de Saint-Denis et de Sceaux.* — 891. Autorités administratives. — 892. Conseils d'arrondissement ..... 348

## TITRE IV

### LA COMMUNE

CHAPITRE PREMIER. — NOTIONS GÉNÉRALES ..... 349

§ 1er. *L'association communale.* — 893. Origine de la commune. — 894. Caractères généraux de la commune. — 895. Les sections de communes ..... 349

§ 2. *La circonscription communale.* — 896. Délimitation. — 897. Changement de noms des communes. — 898. Modifications territoriales. — 899. Formalités préalables. — 900. Création de communes. — 901. Autres modifications. — 902. Effets des modifications territoriales. — 903. Effets quant aux biens. — 904. Effets quant aux noms des communes. — 905. Effets quant à l'administration. — 906. Contentieux territorial ..... 350

CHAPITRE II. — LE CORPS MUNICIPAL ..... 354

907. Division..... 354

SECTION PREMIÈRE. — *Organisation des conseils municipaux*..... 354

§ 1er. *Formation des conseils municipaux.* — 908. Composition. — 909. Mode de scrutin. — 910. Sectionnement. — 911. Conditions du sectionnement. — 912. Procédure du sectionnement. — 913. Recours contre le sectionnement. — 914. Conditions d'éligibilité. — 915. Cas d'incapacité. — 916. Cas d'inéligibilité. — 917. Inéligibilité absolue. — 918. Inéligibilité relative. — 919. Cas d'incompatibilité. — 920. Incompatibilité absolue. — 921. Incompatibilités relatives. — 922. Contentieux des élections. — 923. Recours des particuliers. — 924. Recours du préfet. — 925. Instruction des recours. — 926. Décisions du conseil de préfecture. — 927. Questions préjudicielles. — 928. Pourvoi devant le Conseil d'État. — 929. Élections générales. — 930. Élections complémentaires ou partielles. — 931. Cas d'élections annulées. — 932. Cas de nomination du maire ou de l'adjoint. — 933. Cas de vacance d'un quart du conseil. — 934. Cas de vacance de moitié dans les sections. — 935. Démission. — 936. Démission volontaire. — 937. Démission d'office. — 938. Suspension et dissolution. — 939. Délégation spéciale. — 940. Sa nomination et ses pouvoirs. — 941. Durée de ses fonctions..... 354

§ 2. *Fonctionnement des conseils municipaux.* — 942. Sessions. — 943. Sessions ordinaires. — 944. Sessions extraordinaires. — 945. Convocations. — 946. Séances. — 947. Rang des conseillers municipaux. — 948. Bureau du conseil. — 949. Nombre de membres nécessaire pour délibérer. — 950. Délibérations ; votes. — 951. Publicité des actes du conseil et du maire. — 952. Publicité des séances du conseil. — 953. Publicité des comptes rendus, procès-verbaux, etc. — 954. Commissions..... 367

SECTION II. — *Attributions des conseils municipaux*..... 371

955. Division..... 371

§ 1er. *Délibérations réglementaires ou décisions.* — 956. Règles générales. 372

§ 2. *Délibérations soumises à approbation.* — 957. Objets de ces délibérations. — 958. Approbation des délibérations. — 959. Recours contre le refus d'approbation. — 960. Recours contre l'approbation donnée.. 373

§ 3. *Avis, présentations, nominations, réclamations, vœux.* — 961. Avis. — 962. Avis nécessaires. — 963. Avis facultatifs. — 964. Présentations et nominations. — 965. Réclamations. — 966. Vœux..... 374

§ 4. *Recours contre les délibérations des conseils municipaux.* — 967. Contrôle administratif. — 968. Délibérations nulles de droit. — 969. Autorité compétente pour statuer. - 970. Qui peut exercer le recours ? — 971. Délibérations annulables. — 972. Autorité compétente pour statuer. — 973. Règles concernant la demande en annulation. — 974. — Recours au Conseil d'État. — 975. Délibérations diffamatoires. — 976. Actes interdits aux conseils municipaux..... 376

SECTION III. — *Les maires et adjoints*..... 379

§ 1er. *Dispositions générales.* — 977. Nomination. — 978. Adjoints spéciaux. — 979. Formes de l'élection des maires et adjoints. — 980. Réclamations contre l'élection. — 981. Cas d'inéligibilité et d'incompatibilité. — 982. Gratuité des fonctions municipales. — 983. Durée des fonctions des maires et adjoints. — 984. Délégations et suppléance. — 985. Délégations. — 986. Suppléance. — 987. Remplacement du maire dans les affaires où ses intérêts sont opposés à ceux de la commune. — 988. Suspension et révocation..... 379

§ 2. *Attributions des maires.* — 989. Aperçu général. — 990. Le maire

agent du pouvoir central. — 991. Publication et exécution des lois. — 992. Exécution des mesures de sûreté générale. — 993. Fonctions spéciales attribuées par la loi. — 994. Le maire organe de l'autorité municipale. — 995. Substitution du préfet au maire. — 996. Actes des maires ..... 385

CHAPITRE III. — LA COMMUNE PERSONNE MORALE ..... 389

SECTION PREMIÈRE. — *La commune propriétaire* ..... 389

§ 1er. *Domaine privé communal.* — 997. Définition. — 998. Biens patrimoniaux. — 999. Biens communaux proprement dits ..... 389

§ 2. *Actes divers relatifs au domaine privé communal.* — 1000. Acquisitions, constructions, réparations. — 1001. Acquisitions d'immeubles. — 1002. Acquisitions de meubles. — 1003. Constructions et reconstructions. — 1004. Dons et legs. — 1005. Délibérations portant acceptation. — 1006. Délibérations portant refus. — 1007. Acceptation provisoire. — 1008. Aliénations; échanges. — 1009. Partage. — 1010. Baux. — 1011. Affectation et désaffectation. — 1012. Affectation d'immeubles libres. — 1013. Changement d'affectation. — 1014. Immeubles affectés à des établissements civils ou religieux en dehors des dispositions concordataires. — 1015. Immeubles affectés en vertu des dispositions concordataires ..... 392

§ 3. *Domaine public communal.* — 1016. Sa composition. — 1017. Chemins, rues et canaux. — 1018. Cimetières. — 1019. Édifices communaux affectés à un usage public. — 1020. Autorisations et concessions ..... 396

SECTION II. — *La commune créancière* ..... 398

1021. Sources des créances de la commune. — 1022. Prérogatives de la commune pour le recouvrement de ses créances ..... 398

SECTION III. — *La commune débitrice* ..... 399

1023. Sources des dettes des communes. — 1024. Contrats. — 1025. Emprunts. — 1026. Autres engagements à terme. — 1027. Quasi-contrats. — 1028. Responsabilité des communes. — 1029. Responsabilité pour faits séditieux. — 1030. Exceptions au principe de la responsabilité. — 1031. Voies de contrainte ouvertes contre les communes. — 1032. Recours à l'administration. — 1033. Question relative à l'hypothèque judiciaire ..... 399

SECTION IV. — *Actions judiciaires* ..... 404

§ 1er. *Règles générales.* — 1034. Délibération préalable. — 1035. Autorisation d'ester en justice. — 1036. Exceptions au principe de l'autorisation. — 1037. Deuxième exception. — 1038. Exercice des actions communales par un contribuable. — 1039. Pourvoi contre le refus d'autorisation. — 1040. Dépens des instances ..... 404

§ 2. *Règles spéciales au cas où la commune est défenderesse.* — 1041. Mémoire préalable. — 1042. Différentes hypothèses possibles ..... 408

SECTION V. — *Intérêts concernant plusieurs communes* ..... 409

§ 1er. *Commissions syndicales intercommunales.* — 1043. Organisation et attributions. — 1044. Répartition des dépenses ..... 409

§ 2. *Conférences intercommunales.* — 1045. Historique. — 1046. Organisation des conférences intercommunales ..... 410

§ 3. *Syndicats de communes.* — 1047. Création et autorisation. — 1048. Personnalité civile des syndicats. — 1049. Administration du syndicat. — 1050. Composition du comité. — 1051. Élection des membres du comité. — 1052. Fonctionnement du comité. — 1053. Délégations

facultatives du comité. — 1054. Situation légale des établissements faisant l'objet du syndicat. — 1055. Extension des attributions du syndicat. — 1056. Durée du syndicat..... 411

SECTION VI. — *Les sections de communes*..... 415

1057. Définition. — 1058. Représentation des sections. — 1059. Administration des biens des sections..... 415

CHAPITRE IV. — VILLES DE PARIS ET DE LYON..... 416

§ 1er. *Ville de Paris*. — 1060. Historique. — 1061. Le corps municipal de Paris. — 1062. Le préfet de la Seine. — 1063. Le préfet de police. — 1064. Maires et adjoints de Paris. — 1065. Conseil municipal de Paris. — 1066. Organisation. — 1067. Attributions..... 416

§ 2. *Ville de Lyon*. — 1068. Historique. — 1069. Corps municipal. — 1070. Maire et adjoints. — 1071. Conseil municipal..... 420

## TITRE V

### L'ALGÉRIE ET LES COLONIES

CHAPITRE PREMIER. — L'ALGÉRIE..... 421

1072. Régime législatif. — 1073. État civil et politique des indigènes. — 1074. Personnalité civile de l'Algérie..... 421

§ 1er. *Gouvernement général*. — 1075. Historique. — 1076. Le gouverneur général. — 1077. Services militaires. — 1078. Services civils. — 1079. Le conseil supérieur de gouvernement. — 1080. Le conseil de gouvernement..... 422

§ 2. *Administration provinciale*. — 1081. Division de l'Algérie. — 1082. Préfets. — 1083. Conseils de préfecture. — 1084. Conseils généraux. — 1085. Organisation. — 1086. Attributions. — 1087. Sous-préfets... 424

§ 3. *Administration communale*. — 1088. Diverses espèces de communes. — 1089. Communes de plein exercice. — 1090. Communes mixtes. — 1091. Communes indigènes..... 426

CHAPITRE II. — LES COLONIES..... 427

§ 1er. *Régime colonial*. — 1092. Régime législatif. — 1093. Régime politique. — 1094. Régime économique. — 1095. Régime financier... 427

§ 2. *Administration des colonies*. — 1096. Administration centrale. — 1097. Administration locale. — 1098. Gouverneur. — 1099. Conseil privé. — 1100. Conseil du contentieux administratif. — 1101. Conseil général. — 1102. Administration communale. — 1103. Pays de protectorat..... 429

## TITRE VI

### ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET D'UTILITÉ PUBLIQUE

1104. Observation générale..... 433

CHAPITRE PREMIER. — *Établissements publics*..... 433

1105. Définition. — 1106. Reconnaissance légale. — 1107. Acte de reconnaissance. — 1108. Effets de la reconnaissance. — 1109. Extinction

des établissements publics. — 1110. Spécialité des établissements publics. — 1111. Contrôle administratif. — 1112. Autorisation de dons et legs. — 1113. Autorité compétente pour accorder l'autorisation. — 1114. Acceptation provisoire. — 1115. Procédure en matière de dons et legs. — 1116. Principaux établissements publics. — 1117. Service de l'instruction publique.— 1118. Service des cultes. — 1119. Service de l'assistance publique. — 1120. Beaux-arts. — 1121. Agriculture. — 1122. Caisses diverses gérées sous le contrôle de l'État..... 433

CHAPITRE II. — ÉTABLISSEMENTS D'UTILITÉ PUBLIQUE..... 440
1123. Définition et historique. — 1124. Associations. — 1125. Associations déclarées. — 1126. Associations reconnues d'utilité publique. — 1127. Dons et legs. — 1128. Extinction. — 1128 *bis*. Principaux établissements d'utilité publique..... 440

## LIVRE II

### LES SERVICES PUBLICS

1129. Définition. — 1130. Services essentiels. — 1131. Services secondaires. — 1132. Division..... 445

## TITRE PREMIER

### LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

CHAPITRE PREMIER. — LA POLICE..... 447
1133. Définition..... 447

SECTION PREMIÈRE. — *Police administrativ*.— 1134. Historique..... 447

§ 1er. *Police générale*. — 1135. Son objet. — 1136. A l'égard des individus. — 1137. A l'égard des associations. — 1138. Police des étrangers. — 1139. Droit d'expulsion. — 1140. Droit d'expulsion à l'égard des individus admis à réclamer la qualité de français. — 1141. Formalités imposées aux étrangers en France. — 1142. Organisation de la police générale. — 1143. Président de la République. — 1144. Ministre de l'intérieur. — 1145. Préfets et sous-préfets. — 1146. Maires. — 1147. Commissaires de police..... 447

§ 2. *Police municipale*. — 1148. Objets de la police municipale. — 1149. Liberté de la voie publique. — 1150. Tranquillité publique. — 1151. Inhumations. — 1152. Sûreté du commerce. — 1153. Sûreté des personnes et des propriétés. — 1154. Arrêtés de police. — 1155 Pouvoir réglementaire du maire. — 1156. Contrôle du préfet. — 1157. Pouvoir propre du préfet. — 1158. Publication et notification des arrêtés. — 1159. Sanction des règlements municipaux. — 1160. Organisation de la police municipale. — 1161. Maires. — 1162. Commissaires de police. — 1163. Agents de police. — 1164. Règles spéciales aux villes de 50,000 habitants. — 1165. Règles spéciales à la ville de Paris et aux communes du département de la Seine. — 1166. Règles spéciales à la ville de Lyon et à l'agglomération lyonnaise..... 451

§ 3. *Police rurale*. — 1167. Historique. — 1168. Son objet. — 1169. Sécurité publique. — 1170. Salubrité publique. — 1171. Autorités et agents de la police rurale. — 1172. Maires. — 1173. Gardes champêtres. 457

SECTION II. — *Police sanitaire.* — 1174. Division..... 459

§ 1er. *Police sanitaire du littoral.* — 1175. Législation. — 1176. Police sanitaire maritime. — 1177. Mesures sanitaires. — 1178. Autorités sanitaires. — 1179. Police sanitaire aux frontières..... 460

§ 2. *Police sanitaire à l'intérieur.* — 1180. Organisation du service. — 1181. Police sanitaire contre les épidémies. — 1182. Police sanitaire contre les épizooties. — 1183. Mesures préliminaires. — 1184. Abatage des animaux malades. — 1185. Indemnités. — 1186. Protection des récoltes..... 462

§ 3. *Logements insalubres.* — 1187. Historique. — 1188. Commission des logements insalubres. — 1189. Organisation. — 1190. Fonctionnement. — 1191. Décisions du conseil municipal. — 1192. Logements susceptibles d'assainissement. — 1193. Logements non susceptibles d'assainissement. — 1194. Insalubrité indépendante des habitations.. 465

§ 4. *Cimetières.* — 1195. Création des cimetières. — 1196. Translation. — 1197. Charges des propriétés voisines. — 1198. Concessions. — 1199. Police des cimetières..... 467

SECTION III. *Police sanitaire de l'industrie*..... 469

§ 1er. *Établissements dangereux, insalubres ou incommodes.* — 1200. Historique. — 1201. Établissements de la 1re classe. — 1202. Autorisation. — 1203. Oppositions. — 1204. Établissements de la 2e classe. — 1205. Autorisation. — 1206. Voies de recours. — 1207. Établissements de la 3e classe. — 1208. Autorisation. — 1209. Recours. — 1210. Surveillance de l'autorité administrative. — 1211. Pouvoirs du chef de l'État. — 1212. Pouvoirs du préfet. — 1213. Pouvoirs du maire. — 1214. Compétence des tribunaux judiciaires. — 1215. Compétence répressive. — 1216. Compétence civile. — 1217, Appareils à vapeur. — 1218. Établissements non classés..... 469

§ 2. *Travail des enfants et des femmes dans les usines.* — 1219. Législation. — 1220. Age d'admission et durée du travail. — 1221. Hygiène et sécurité. — 1222. Surveillance..... 476

§ 3. *Hygiène des ateliers.* — 1223. Ateliers soumis à la loi. — 1224. Mesures prescrites..... 477

CHAPITRE II. - LA FORCE PUBLIQUE..... 478

SECTION PREMIÈRE. — *L'armée*..... 478

§ 1er. *Généralités.* — 1225. Historique. — 1226. Principes fondamentaux de la législation actuelle. — 1227. Règle applicable à tout corps d'armée..... 478

§ 2. *Recrutement.* — 1228. Recensement. — 1229. Examen des tableaux de recensement et tirage au sort. — 1230. Conseil de revision cantonal. — 1231. Composition. — 1232. Compétence. — 1233. Questions préjudicielles d'état. — 1234. Recours contre les décisions des conseils de revision. — 1235. Exemptions. — 1236. Dispenses. — 1237. Dispenses de droit. — 1238. Dispenses à titre de soutiens de famille. — 1239. Dispenses conditionnelles. — 1240. Liste de recrutement cantonal. — 1241. Conseil de revision départemental. — 1242. Taxe militaire. — 1243. Registre matricule..... 479

§ 3. *Service militaire.* — 1244. Bases du service. — 1245. Service dans l'armée active. — 1246. Inscription maritime. — 1247. Troupes coloniales — 1248. Service dans les réserves..... 484

§ 4. *Engagements et rengagements.* — 1249. Engagements volontaires. — 1250. Engagements spéciaux. — 1251. Engagements pour la durée de la guerre. — 1252. Contentieux des engagements. — 1253. Rengagements..... 486

§ 5. *Organisation de l'armée.* — 1254. Divisions territoriales. — 1255. Commandement. — 1256. Mobilisation..... 487

§ 6. *Gendarmerie nationale.* — 1257. Organisation. — 1258. Attributions. 488

§ 7. *État des officiers.* — 1259. Garantie du grade. — 1260. Différentes positions de l'officier..... 489

SECTION II. — *Les places de guerre*..... 490

1261. Classement et déclassement. — 1262. Délimitation..... 490

§ 1er. *Services militaires.* — 1263. Servitudes autour des places fortes. — 1264. Servitudes dans chaque zone. — 1265. Contentieux. — 1266. Travaux mixtes..... 491

§ 2. *États divers des places de guerre.* — 1267. État de paix. — 1268. État de guerre. — 1269. État de siège..... 492

SECTION III. — *Réquisitions militaires et dommages*..... 494

§ 1er. *Réquisitions militaires.* — 1270. Exercice du droit de réquisition. — 1271. Exécution des réquisitions. — 1272. Règlements des indemnités. — 1273. Dispositions relatives aux chevaux, mulets et voitures. — 1274. Occupation de terrains..... 494

§ 2. *Dommages causés par la guerre.* — 1275. Dommages causés dans le rayon des places fortes. — 1276. Dommages causés hors du rayon des places fortes. — 1277. Fixation des indemnités..... 496

SECTION IV. — *Prises maritimes*..... 498

1278. Définition. — 1279. Jugement des prises. — 1280. Juridiction compétente. — 1281. Appel au Conseil d'État. — 1282. Répartition des prises..... 498

## TITRE II

### SERVICES PUBLICS D'ORDRE MATÉRIEL

CHAPITRE PREMIER. — EXPROPRIATION POUR UTILITÉ PUBLIQUE..... 500

1283. Restriction au droit de propriété..... 500

SECTION PREMIÈRE. — *Notions préliminaires*..... 501

1284. Historique. — 1285. Personnes pouvant exproprier. — 1286. Choses susceptibles d'expropriation..... 501

SECTION II. — *Formalités préalables à l'expropriation*..... 503

§ 1er. *Déclaration d'utilité publique.* — 1287. Enquête préalable. — 1288. Travaux de l'État et des départements. — 1289. Travaux communaux. — 1290. Acte déclaratif d'utilité publique. — 1291. Travaux de l'État. — 1292. Travaux départementaux et communaux. — 1293. Recours contre le déclaration d'utilité publique. — 1294. Péremption de l'acte déclaratif..... 503

§ 2. *Désignation des terrains à exproprier.* — 1295. Deuxième enquête. — 1296. Confection et publication des plans parcellaires ; réclamations des parties intéressées. — 1297. Commission d'enquête ; ses opérations. — 1298. Différentes hypothèses possibles. — 1299. Arrêté de cessibilité. — 1300. Règles spéciales aux expropriations d'intérêt communal..... 506

SECTION III. — *L'expropriation et ses suites*..... 508

1301. Transfert de propriété. — 1302. Cession amiable. — 1303. Expro-

priation proprement dite. — 1304. Expropriation poursuivie par l'administration. — 1305. Expropriation requise par le propriétaire. — 1306. Mission du tribunal. — 1307. Jugement d'expropriation. — 1308. Désignation du magistrat directeur du jury. — 1309. Publicité à donner au jugement. — 1310. Recours contre le jugement. — 1311. Effets du jugement. — 1312. Effets à l'égard des droits de propriété, d'usufruit, d'usage, d'habitation, de servitude. — 1313. Effets à l'égard des actions en résolution ou en revendication. — 1314. Effets à l'égard des privilèges et hypothèques. — 1315. Effets relativement aux baux. — 1316. Formalités de purge en cas de cession amiable. — 1317. Application des règles de l'expropriation. — 1318. Dispense facultative de purge ..... 508

SECTION IV. — *Règlement des indemnités* ..... 516

§ 1er. *Mesures préparatoires.* — 1319. Ayants droit à l'indemnité. — 1320. Offres de l'administration. — 1321. Droit de requérir l'expropriation totale. — 1322. Conditions requises. — 1323. Qui peut exercer ce droit? — 1324. Effet de la réquisition ..... 516

§ 2. *Jury spécial.* — 1325. Constitution du jury. — 1326. Liste annuelle. — 1327. Liste de session. — 1328. Jury de jugement. — 1329. Mode de procéder du jury. — 1330. Instruction. — 1331. Délibération. — 1332. Mission légale du jury. — 1333. Indemnités diverses à fixer par le jury. — 1334. Règle générale. — 1335. Exceptions. — 1336. Indemnités hypothétiques ou alternatives. — 1337. Nature et montant des indemnités. — 1338. L'indemnité doit consister en une somme d'argent. — 1339. L'indemnité doit représenter le préjudice causé. — 1340. La plus-value doit être déduite de l'indemnité — 1341. Minimum et maximun de l'indemnité. — 1342. Ordonnance du magistrat directeur. — 1343. Clôture des opérations du jury. — 1344. Voies de recours. — 1345. Cas dans lesquels le recours est possible. — 1346. Formes du recours. — 1347. Interprétation des décisions ..... 519

SECTION V. — *Paiement des indemnités et prise de possession* ..... 528

1348. Droits de l'administration. — 1349. L'exproprié se refuse à recevoir. — 1350. L'exproprié ne peut recevoir. — 1351. Droits des expropriés. — 1352. Droit de requérir la fixation de l'indemnité. — 1353. Droit aux intérêts de la somme allouée. — 1354. Droit d'exiger la consignation après l'acceptation des offres. — 1355. Prise de possession sans accomplissement des formes légales ..... 528

SECTION VI. — *Dispositions diverses* ..... 531

§ 1er. *Dispositions générales.* — 1356. Actes relatifs à l'expropriation. — 1357. Forme des actes. — 1358. Significations. — 1359. Exemption des droits de timbre et d'enregistrement. — 1360. Droit de préemption ou de rétrocession. — 1361. Cas dans lesquels le droit de préemption peut être exercé. — 1362 Biens auxquels ce droit s'applique. — 1363. Personnes pouvant demander la rétrocession. — 1364. Fixation du prix de rétrocession. — 1365. Formalités requises pour la rétrocession. — 1366. Expropriation poursuivie par des concessionnaires.. 531

§ 2. *Dispositions exceptionnelles.* 1367. Prise de possession en cas d'urgence. — 1368. Procédure. — 1369. Recours contre la déclaration d'urgence. — 1370. Travaux militaires et de la marine. — 1371. Règles générales. — 1372. Dispositions spéciales aux travaux de fortification urgents ..... 534

CHAPITRE II. — LES TRAVAUX PUBLICS ..... 537

1373. Définition ..... 537

SECTION PREMIÈRE. — *Modes d'exécution.* — 1374. Division ..... 537

§ 1er. *Régie.* — 1375. Divers modes de régie..... 537

§ 2. *Entreprise ou marché.* — 1376. Définition. — 1377. Adjudication publique. — 1378. Garanties à fournir par les concurrents. — 1379. Formes de l'adjudication. — 1380. Effets de l'adjudication. — 1381. Marchés de gré à gré. — 1382. Formes des marchés ; garanties à fournir. — 1383. Cas de dispense de marchés écrits. — 1383 *bis*. Sanction des règles de l'adjudication. — 1384. Modalités diverses des marchés de travaux publics. — 1385. Marché à forfait. — 1386. Marché sur série de prix. — 1387. Marché à l'unité de mesure. — 1388. Sources des règles des marchés. — 1389. Pièces essentielles. — 1390. Pièces accessoires. — 1391. Clauses et conditions générales. — 1392. Organisation du chantier. — 1393. Fourniture de matériaux. — 1394. Exécution des ouvrages. — 1395. Pertes et avaries. — 1396. Changements apportés aux marchés. — 1397. Inexécution du marché. — 1398. Règlement des dépenses. — 1399. Paiements. — 1400. Réception des travaux. — 1401. Responsabilité décennale. — 1402. Dispositions en faveur des ouvriers. — 1403. Contentieux..... 538

§ 3. *Règles spéciales aux marchés de fournitures.* — 1404. Définition. — 1405. Obligations des fournisseurs. — 1406. Résiliation facultative pour l'administration. — 1407. Liquidation des fournitures. — 1408. Contentieux..... 551

§ 4. *Marchés des départements, des communes et des établissements de bienfaisance.* — 1409. Marchés des départements. — 1410. Stipulations en faveur des ouvriers. — 1411. Contentieux. — 1412. Marchés des communes et des établissements de bienfaisance. — 1413. Marchés de la ville de Paris..... 552

§ 5. *Concession.* — 1414. Définition. — 1415. Formes de la concession. — 1416. Droits du concessionnaire. — 1417. Droits vis-à-vis de l'administration. — 1418. Droits vis-à-vis des tiers. — 1419. Obligations du concessionnaire. — 1420. Exécution des travaux. — 1421. Entretien des ouvrages. — 1422. Sanction des obligations du cessionnaire. — 1423. Fin de la concession. — 1424. Résiliation de la concession. — 1425. Rachat des concessions. — 1426. Contentieux. — 1427. Contestations entre le concessionnaire et l'administration. — 1428. Contestations entre le concessionnaire et les tiers..... 554

§ 6. *Associations syndicales.* — 1129. Historique. — 1430. Travaux qui peuvent donner lieu à la formation d'associations syndicales. Division des associations. — 1431. Règles communes. — 1432. Associations libres. — 1433. Associations autorisées. — 1434. Constitution des associations autorisées. — 1435. Recours contre l'arrêté du préfet. — 1436. Droits des propriétaires non adhérents. — 1437. Administration des associations autorisées. — 1438. Prérogatives conférées aux associations autorisées. — 1439. Moyens de parer à l'inaction des associations syndicales..... 558

§ 7. *Offres de concours.* — 1440. Nature du contrat. — 1441. Contentieux. 565

SECTION II. — *Dommages résultant des travaux publics.* — 1442. Division..... 566

§ 1er. *Dommages causés aux propriétés.* — 1443. Définition. — 1444. Dommages permanents. — 1445. Solutions diverses. — 1446. Caractères des dommages donnant lieu à une indemnité. — 1447. Le dommage doit être direct et matériel. — 1448. Le dommage doit porter atteinte à un droit certain. — 1449. Le dommage doit résulter d'un fait excédant l'exercice légitime du droit de propriété. — 1450. Action en indemnité. — 1451. Qui peut intenter l'action ? — 1452. Centre qui l'action peut être intentée. — 1453. Règlement de l'indemnité..... 567

§ 2. *Occupation temporaire.* — 1454. Définition. — 1455. Droits de l'Ad-

ministration. — 1456. Occupation pour études. — 1457. Occupation temporaire proprement dite. — 1458. Par qui ce droit peut être exercé. — 1459. Terrains susceptibles d'occupation. — 1460. Travaux pouvant donner lieu à l'occupation. — 1461. Formalités préalables. — 1462. Recours contre l'arrêté d'autorisation. — 1463. Péremption et durée de l'autorisation. — 1464. Règlement et paiement de l'indemnité. — 1465. Garantie en faveur des tiers. — 1466. Bases de l'indemnité. — 1467. Privilège des propriétaires. — 1468. Timbre, enregistrement, etc. — 1469. Occupations irrégulières ..... 571

§ 3. *Dommages causés par l'établissement des lignes télégraphiques et téléphoniques.* — 1470. Droits de l'État. — 1471. Formalités préalables. — 1472. Règlement des indemnités. — 1473. Expropriation ..... 576

§ 4. *Dommages causés aux personnes.* — 1474. Observation. — 1474 bis. Accidents arrivés à des tierces personnes. — 1475. Accidents survenus aux ouvriers ..... 578

SECTION III. — *Plus-values résultant de travaux publics.* — 1476. Division

§ 1er. *Plus-values directes.* — 1477. Desséchement des marais. — 1478. Exécution des travaux. — 1479. Estimation préalable. — 1480. Fixation de la plus-value. — 1481. Mode de libération. — 1482. Entretien des travaux. — 1483. Mise en valeur des marais appartenant aux communes. — 1484. Endiguements ..... 580

§ 2. *Plus-values indirectes.* — 1485. Principe de l'indemnité. — 1486. Règlement des indemnités. — 1487. Par qui sont fixées les indemnités. — 1488. Modes divers de libération ..... 583

CHAPITRE III. — LA GRANDE VOIRIE ..... 586

1489. Division ..... 586

SECTION PREMIÈRE. — *Routes nationales et départementales.* — 1490. Historique ..... 586

§ 1er. *Classement et déclassement des routes nationales.* — 1491. Classement. — 1492. Déclassement. — 1493. Conséquences du classement. — 1494. Déclassement définitif. — 1495. Déclassement suivi de reclassement. 588

§ 2. *Classement et déclassement des routes départementales.* — 1496. Classement. — 1497. Déclassement. — 1498. Conséquences du déclassement ..... 590

§ 3. *Dépendances des routes.* — 1499. Ponts à péage. — 1500. Prohibition de ces ponts pour l'avenir. — 1501. Rachat des ponts existants. — 1502. Bacs et passages d'eau. — 1503. Établissement. — 1504. Contentieux ..... 592

§ 4. *Droits des propriétaires riverains.* — 1505. Énumération de ces droits. — 1506. Droit de vue. — 1507. Droit d'accès ou d'issue. — 1508. Droit d'écoulement des eaux. — 1509. Nature des droits des riverains. 594

§ 5. *Charge des riverains.* — 1510. Servitudes de voirie. — 1511. Alignement. — 1512. Plans d'alignement. — 1513. Établissement des plans. — 1514. Approbation. — 1515. Effets des plans d'alignement. — 1516. Immeubles en saillie. — 1517. Immeubles en retraite. — 1518. Exercice du droit de préemption. — 1519. Règlement des indemnités. — 1520. Alignements individuels. — 1521. Délivrance des alignements. — 1522. Bases de l'alignement. — 1523. Autorisations de bâtir. — 1524. Prohibition de travaux confortatifs. — 1525. Parties de la construction soumises à l'autorisation. — 1526. Recours. — 1527. En matière d'alignements individuels. — 1528. En matière d'autorisations de bâtir. — 1529. Saillies sur la voie publique. — 1530. Délivrance des permissions. — 1531. Retrait des permissions. — 1532. Sanction des règles précédentes. — 1533. [illegible] — 1534. [illegible] pour

prescrire les mesures. — 1535. Formalités préalables. — 1536. Plantations. — 1537. Plantations obligatoires. — 1538. Plantations volontaires. — 1539. Essartement. — 1540. Carrières. — 1541. Écoulement des eaux. — 1542. Servitude résultant du voisinage des fossés. — 1543. Obligation de recevoir les eaux des routes..... 596

§ 6. *Police des routes.* — 1544. Définition. — 1545. Police de conservation. — 1546. Contraventions de grande voirie. — 1547. Constatation des contraventions. — 1548. Prescription. — 1549. Compétence et procédure. — 1550. Condamnations. — 1551. Amende. — 1552. Réparation du dommage. — 1553. Police du roulage. — 1554. Conservation des routes. — 1555. Sécurité de la circulation. — 1556. Contraventions..... 607

SECTION II. — *Chemins de fer.* — 1557. Division..... 613

§ 1er. *Chemins de fer d'intérêt général.* — 1558. Historique. — 1559. Loi du 11 juin 1842. — 1560. Loi du 11 juin 1859. — 1561. Loi du 20 novembre 1883. — 1562. Chemins de fer concédés. — 1563. Droits des compagnies. — 1564. Rachat des concessions. — 1565. Tarifs. — 1566. Contentieux. — 1567. Chemins de fer de l'État. — 1568. Administration. — 1569. Contestations. — 1570. Charges des propriétaires riverains. — 1571. Servitudes de voirie. — 1572. Servitudes spéciales. — 1573. Sanction des obligations imposées aux riverains. — 1574. Police des chemins de fer. — 1575. Police de conservation. — 1576. Police de la circulation..... 613

§ 2. *Chemins de fer d'intérêt local.* — 1577. Historique. — 1578. Établissement de ces chemins de fer. — 1579. Mesures préparatoires. — 1580. Concessions. — 1581. Réunion d'un chemin d'intérêt local au réseau d'intérêt général. — 1582. Ressources affectées aux chemins de fer d'intérêt local. — 1583. Exploitation et police..... 623

§ 3. *Tramways.* — 1584. Définition. — 1585. Établissement. — 1586. Exploitation et police..... 627

SECTION III. — *Rues de Paris.* — 1587. Historique..... 628

§ 1er. *Formation, établissement et redressement.* — 1588. Règles empruntées à la grande voirie. — 1589. Ouverture des rues. — 1590. Plans d'alignement. — 1591. Classement. — 1592. Contraventions. — 1593. Règles résultant du décret-loi du 26 mars 1852. — 1594. Faculté d'acquérir la totalité des immeubles atteints par l'expropriation. — 1595. Faculté de comprendre des immeubles en dehors des alignements. — 1596. Faculté de réunir les terrains acquis aux propriétés contiguës. — 1597. Formalités à remplir par l'administration..... 629

§ 2. *Charges des riverains.* — 1598. Charges relatives aux constructions. — 1599. Alignement et permissions de voirie. — 1600. Saillies. — 1601. Droits de voirie. — 1602. Égouts. — 1603. Hauteur des maisons. — 1604. Nettoyage des façades. — 1605. Charges relatives à la voie publique. — 1606. Pavage. — 1607. Nettoiement des rues..... 631

CHAPITRE IV. — LA PETITE VOIRIE..... 635

1608. Division..... 635

SECTION PREMIÈRE. — *Voirie urbaine.* — 1609. Définition..... 635

§ 1er. *Formation et suppression des rues.* — 1610. Formation des rues. — 1611. Application du décret du 26 mars 1852. — 1612. Suppression des rues..... 635

§ 2. *Charges des riverains et police de la voirie urbaine.* — 1613. Charges des riverains. — 1614. Permissions de voirie. — 1615. Pavage. — 1616. Trottoirs. — 1617. Nettoiement des rues. — 1618. Hauteur des maisons. — 1619. Police de la voirie urbaine..... 636

SECTION II. — *Voirie vicinale*..... 638

§ 1er. *Notions préliminaires.* — 1620. Législation vicinale. — 1621. Règlements préfectoraux. — 1622. Division des chemins vicinaux. — 1623. Administration..... 638

§ 2. *Classement et déclassement.* — 1624. Classement. — 1625. Effets du classement. — 1626. Chemins existants. — 1627. Chemins nouveaux. — 1628. Expropriation de terrains bâtis. — 1629. Déclassement. — 1630. Droit de préemption. — 1631 Droit de passage des riverains... 640

§ 3. *Ressources de la vicinalité.* — 1632. Division. — 1633. Ressources ordinaires. — 1634. Prestations en nature. — 1635. Centimes spéciaux. — 1636. Ressources extraordinaires. — 1637. Emprunts. — 1638. Ressources éventuelles. — 1639. Subventions industrielles ou militaires. — 1640. Subventions départementales. — 1641. Subventions de l'État. — 1642. Souscriptions volontaires..... 642

§ 4. *Droits et charges des riverains.* — *Police de la voirie vicinale.* — 1643. Droits des riverains. — 1644. Charges des riverains. — 1645. Occupation temporaire. — 1646. Alignement et permissions de voirie. — 1647. Police de la voirie vicinale. — 1648. Compétence..... 646

SECTION III. — *Voirie rurale*..... 647

1649. Législation. — 1650. Définition et condition des chemins ruraux. — 1651. Reconnaissance des chemins ruraux. — 1652. Effets de la reconnaissance. — 1653. Jugement des contestations. — 1654. Ouverture et redressement. — 1655. Occupation temporaire. — 1656. Suppression. — 1657. Ressources. — 1658. Police de la voirie rurale. — 1659. Syndicats. 647

CHAPITRE V. — RÉGIME DES EAUX..... 651

1660. Définition et historique. — 1661. Division..... 651

SECTION PREMIÈRE. — *La mer*..... 651

§ 1er. *Rivages de la mer.* — 1662. Définition. — 1663. Délimitation. — 1664. Recours. — 1665. Historique de la jurisprudence. — 1666. Délimitation à l'embouchure des fleuves. — 1667. Autres délimitations. — 1668. Administration. — 1669. Occupation à titre précaire. — 1670. Concessions de lais et relais et du droit d'endiguage. — 1671. Droits et charges des riverains. — 1672. Police..... 651

§ 2. *Ports maritimes.* — 1673. Définition. — 1674. Délimitation. — 1675. Police..... 656

SECTION II. — *Cours d'eau du domaine public*..... 657

§ 1er. *Leur condition légale.* — 1676. Domanialité publique. — 1677. Étendue de la domanialité. — 1678. Déclaration de navigabilité. — 1679. Délimitation. — 1680. Formes de la délimitation. — 1681. Bases de la délimitation. — 1682. Recours. — 1683. Concessions et autorisations. — 1684 Délivrance des autorisations. — 1685. Redevances. — 1686. Retrait des autorisations..... 657

§ 2. *Droits et charges des riverains.* — 1687. Droits des riverains. — 1688. Droit aux alluvions. — 1689. Droit de préemption sur le lit abandonné. — 1690. Droit de préemption sur les atterrissements artificiels. — 1691. Charges des riverains. — 1692. Servitude de halage. — 1693. Alignement. — 1694. Défense d'extraire des matériaux. — 1695. Curage..... 662

§ 3. *Police des cours d'eau navigables ou flottables.* — 1696. Police de conservation. — 1697. Police de la navigation. — 1698. Anciens règlements. — 1699. Arrêtés préfectoraux. — 1700. Contentieux. — 1701. Règles spéciales à la navigation à vapeur. — 1702. Police de la pêche fluviale..... 666

§ 4. *Canaux de navigation*. — 1703. Condition légale de ces canaux. — 1704. Canaux concédés à perpétuité. — 1705. Canaux exécutés par l'État ou concédés temporairement . — 1706. Délimitation. — 1707. Autorisations de prises d'eau. — 1708. Condition des propriétés riveraines. — 1709. Police des canaux de navigation. — 1710. Police de conservation. — 1711. Police de la navigation..... 668

SECTION III. — *Cours d'eau hors du domaine public* — 1712. Division.. 670

§ 1er. *Cours d'eau non navigables et non flottables*. — 1713. Condition légale de ces cours d'eau. — 1714. Droits des riverains. — 1715. Droit au lit abandonné. — 1716. Droit aux atterrissements. — 1717. Droit à l'usage de l'eau. — 1718. Droit de pêche. — 1719. Charges des riverains. — 1720. Curage. — 1721. Syndicats de curage et d'élargissement. — 1722. Servitude du passage de l'eau. — 1723. Expropriation des terrains exemptés de la servitude. — 1724. Servitude de passage pour travaux. — 1725. Charges éventuelles des communes. — 1726. Police et conservation des eaux. — 1727. Pouvoirs de réglementation. — 1728. Règlements d'eau. — 1729. Règlements de police. — 1730. Pouvoir d'autorisation. — 1731. Recours — 1732. Effets des autorisations. — 1733. Retrait des autorisations. — 1734. Pouvoirs des maires..... 670

§ 2. *Cours d'eau flottables à bûches perdues*. — 1737. Définition. — 1736. Règles spéciales..... 677

§ 3. *Canaux d'irrigation*. — 1735. Modes d'exécution. — 1738. Police. 678

§ 4. *Etangs et sources*. — 1739. Etangs — 1740. Etangs alimentés par des cours d'eau. — 1740. Etangs alimentés par des sources ou par des eaux pluviales. — 1742. Sources. — 1743. 1re restriction au droit du propriétaire. — 1744. 2e restriction..... 679

§ 5. Sources minérales. — 1745. Protection de ces sources. — 1746. Périmètre de protection. — 1747. Extension du périmètre. — 1748. Droit du propriétaire. — 1749. Indemnités. — 1750. Exploitation..... 680

CHAPITRE VI. — RÉGIME MINIER..... 682

1751. Division. — 1752. Service des mines..... 682

SECTION PREMIÈRE. — *Les mines*..... 682

§ 1er. *Notions préliminaires*. — 1753. Propriété des mines. — 1754. Historique. — 1755. Définition des mines. — 1756. Recherche des mines..... 682

§ 2. *La concession et ses effets*. — 1757. Formes de la concession. — 1758. Demande en concession. — 1759. Acte de concession. — 1760. Effets de la concession..... 684

§ 3. *Obligations du concessionnaire*. — 1761. Obligations à l'égard du propriétaire de la surface. — 1762. Redevance tréfoncière. — 1763. Indemnités pour dommages. — 1764. Indemnités à l'inventeur. — 1765. Redevances fiscales. — 1766. Asséchement des mines..... 685

§ 4. *Surveillance des mines*. — 1767. Surveillance administrative. — 1768. Surveillance dans l'intérêt de la production. — 1769. Surveillance dans l'intérêt de la sécurité des personnes et des biens. — 1770. Délégués mineurs..... 689

§ 5. *Contentieux des mines*. — 1771. Contestations. — 1772. Contraventions 690

SECTION II. — *Les minières et carrières*..... 691

§ 1er. *Minières*. — 1773. Définition. — 1774. Historique. — 1775. Exploitation par le propriétaire. — 1776. Concession. — 1777. Règles relatives aux tourbières..... 691

§ 2. *Carrières*. — 1778 Définition. — 1779. Règlements locaux..... 692

CHAPITRE VII. — RÉGIME FORESTIER ..... 693

1780. Historique. — 1781. Administration forestière ..... 693

§ 1er. *Bois et forêts de l'État.* — 1782. Délimitation et bornage. — 1783. Délimitations générales. — 1784. Délimitations partielles. — 1785. Bornage. — 1786. Aménagement. — 1787. Adjudication des coupes. — 1788. Exploitation. — 1789. Affectations et droits d'usage. — 1790. Affectations. — 1791. Droits d'usage. — 1792. Police et conservation. ..... 694

§ 2. *Bois des communes et établissements publics.* — 1793. Règles générales. — 1794. Affouage communal ..... 698

§ 3. *Bois des particuliers.* — 1795. Leur condition légale ..... 699

§ 4. *Restauration des terrains en montagne.* — 1796. Historique. — 1797. Travaux de restauration. — 1798. Mesures de conservation. — 1799. Mise en défens. — 1800. Réglementation des pâturages communaux. — 1801. Fixation des dunes. ..... 699

CHAPITRE VIII. — INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE ..... 702

1802. Observation générale. — 1803. Division ..... 701

SECTION PREMIÈRE. — *Pensions civiles et militaires.* — 1804. Historique. 703

§ 1er. *Pensions civiles.* — 1805. Conditions du droit à pension. — 1806. Nature des services exigés. — 1807. Versement des retenues. — 1808. Durée des services; âge requis. — 1809. Pensions exceptionnelles. — 1810. Pensions proportionnelles. — 1811. Bases de la pension. — 1812. Droits des veuves et des orphelins. — 1813. Liquidation des pensions. — 1814. Admission à la retraite. — 1815. Demande de pension. — 1816. Formes et effets de la liquidation. — 1817. Jouissance de la pension. — 1818. Insaisissabilité. — 1819. Interdiction de cumul. — 1820. Perte ou suspension du droit à pension. — 1821. Recours en matière de pensions ..... 703

§ 2. *Pensions militaires.* — 1822. Législation. — 1823. Conditions du droit à pension. — 1824. Pensions pour ancienneté. — 1825. Pensions pour blessures ou infirmités. — 1826. Pensions proportionnelles. — 1827. Bases de la pension. — 1828. Droits des veuves et des orphelins. — 1829. Liquidation des pensions. — 1830. Perte ou suspension du droit à pension. — 1831. Recours ..... 706

§ 3. *Pensions départementales et communales.* — 1832. Pensions départementales. — 1833. Pensions communales ..... 712

SECTION II. — *Institutions diverses de prévoyance* ..... 713

§ 1er. *Établissements publics.* — 1834. Caisse des invalides de la marine. — 1835. Organisation. — 1836. Ressources. — 1837. Caisse nationale de retraites pour la vieillesse. — 1840. Versements. — 1841. Rentes viagères. — 1842. Caisse nationale d'épargne ..... 713

§ 2. *Établissements d'utilité publique.* — 1843. Caisses d'épargne ordinaires. — 1844. Société de secours mutuels. — 1845. Règles communes à toutes les sociétés. — 1846. Sociétés libres. — 1847. Sociétés approuvées. — 1848. Sociétés reconnues. — 1849. Assurances par l'État. — 1850. Caisse d'assurance en cas de décès. — 1851. Caisse d'assurance en cas d'accidents ..... 715

§ 3. *Institutions privées.* — 1852. Caisses de retraite et de secours pour les ouvriers mineurs. — 1853. Caisses de retraites. — 1854. Caisses de secours. — 1855. Caisses de retraite, de secours et de prévoyance au profit des employés et ouvriers ..... 718

CHAPITRE IX. — L'ASSISTANCE PUBLIQUE ..... 720

SECTION PREMIÈRE. — *Généralités* ..... 720

§ 1er. *Notions préliminaires.* — 1856. Procédure. — 1857. Direction des services ..... 720

§ 2. *Assistance générale.* — 1858. Établissements généraux de bienfaisance. — 1859. Énumération. — 1860. Administration. — 1861. Secours et subventions ..... 720

§ 3. *Le domicile de secours.* — 1862. Ancienne législation. — 1863. Législation nouvelle ..... 722

SECTION II. — *Assistance médicale gratuite.* — 1864. Organisation. — 1865. Personnes pouvant être assistées. — 1866. Contribution aux dépenses. — 1867. Service départemental d'assistance. — 1868. Bureau communal d'assistance. — 1869. Commissions administratives. — 1870. Liste d'assistance médicale. — 1871. Admission en cas d'urgence. — 1872. Personnes assistées en dehors du domicile communal. — 1873. 1er cas. — 1874. 2e cas. — 1875. 3e cas. — 1876. Secours hospitaliers. — 1877. Dépenses ; voies et moyens. — 1878. Dépenses à la charge des communes. — 1879. Prérogatives diverses. — 1880. Contentieux. — 1881. Appendice ..... 724

SECTION III. — *Etablissements départementaux d'assistance* ..... 730

§ 1er. *Aliénés.* — 1882. Historique. — 1883. Établissements d'aliénés. — 1884. Etablissements publics. — 1885. Etablissements privés. — 1886. Placement dans les asiles. — 1887. Placements volontaires. — 1888. Placements d'office. — 1889. Contrôle de l'autorité sur les asiles. — 1890. Sortie des asiles. — 1891. Sortie par la voie administrative. — 1892. Sortie par la voie judiciaire. — 1893. Mesures relatives aux biens des aliénés. — 1894. Dépenses des aliénés. — 1895. Charge de l'aliéné ou de sa famille. — 1896. Charge du département. — 1897. Charge de la commune. — 1898. Charge des hospices. — 1899. Charge de l'État. — 1900. Contentieux. — 1901. Contestations entre deux départements. — 1902. Contestations entre le département et les communes. — 1903. Contestations entre les communes et les hospices ..... 730

§ 2. *Enfants assistés.* — 1904. Historique. — 1905. Catégories diverses d'enfants assistés. — 1906. Périodes d'assistance. — 1907. Tutelle des enfants admis dans les hospices. — 1908. Dépenses des enfants assistés. — 1909. Dépenses intérieures. — 1910. Dépenses extérieures. — 1911. Dépenses d'inspection. — 1912. Ressources du service des enfants assistés. — 1913. Fondations spéciales. — 1914. Amendes de police correctionnelle. — 1915. Subventions de l'Etat. — 1916. Contingent des communes. — 1917. Contingent départemental. — 1918. Enfants maltraités ou moralement abandonnés. — 1919. Enfants du premier âge. 736

§ 3. *Dépôts de mendicité.* — 1920. Leur but. — 1921. Administration.... 740

SECTION IV. — *Établissements communaux d'assistance* ..... 741

§ 1er. *Hôpitaux, hospices, bureau de bienfaisance.* — 1922. Définition. — 1923. Organisation des commissions administratives. — 1924. Attributions des commissions administratives — 1925. Délibérations réglementaires. — 1926. Délibérations soumises à approbation. — 1927. Nominations et présentations. — 1928. Hospitalisation. — 1929. Ressources des établissements communaux de bienfaisance. — 1930. Produits des quêtes, collectes, troncs. — 1931. Droit des pauvres. — 1932. Dons et legs. — 1933. Bénéfices des monts-de-piété. — 1934. Représentation des pauvres — 1935. Administration de l'Assistance publique à Paris. — 1936. Directeur. — 1937. Conseil de surveillance. — 1938. Hôpitaux et hospices. — 1939. Bureaux de bienfaisance..... 741

§ 2. *Monts-de-piété.* — 1941. Leur condition légale. — 1942. Administration. — 1943. Dotation et opérations des monts-de-piété. — 1944. Mont-de-piété de Paris ..... 748

CHAPITRE X. — INTÉRÊTS AGRICOLES, COMMERCIAUX ET INDUSTRIELS.. 750

1945. Observation générale..... 750

§ 1er. *Chambres consultatives d'agriculture. Comices agricoles.* — 1946. Organisation. — 1947. Attributions. — 1948. Comices agricoles..... 751

§ 2. *Chambres de commerce.* — 1949. Historique. — 1950. Organisation. — 1951. Nombre des membres. — 1952. Mode de nomination. — 1953. Démission d'office et vacances accidentelles. — 1954. Bureau. — 1955. Attributions. — 1956. Avis sur demande. — 1957. Avis émis d'office. — 1958. Gestion d'intérêts et de services collectifs. — 1959. Administration financière. — 1960. Ressources ordinaires. — 1961. Ressources extraordinaires. — 1962. Budgets spéciaux..... 751

§ 3. *Chambres consultatives des arts et manufactures.* — 1963. Organisation. — 1964. Attributions..... 755

§ 4. *Syndicats professionnels.* — 1965. Constitution des syndicats. — 1966. Fonctionnement..... 755

## TITRE III

### SERVICES PUBLICS D'ORDRE INTELLECTUEL ET MORAL

CHAPITRE PREMIER. — L'INSTRUCTION PUBLIQUE..... 757

1967. Historique. — 1968. L'Université, corps enseignant. — 1969. L'Université, personne morale..... 757

SECTION PREMIÈRE. — *Administration de l'instruction publique*..... 759

§ 1er. *Administration centrale.* — 1970. Ministre de l'instruction publique. — 1971. Conseil supérieur de l'instruction publique. — 1972. Organisation. — 1973. Section permanente. — 1974. Attributions. — 1975. Fonctionnement..... 759

§ 2. *Administration académique.* — 1976. Circonscriptions académiques. — 1977. Le recteur. — 1978. Conseil académique. — 1979. Organisation. — 1980. Attributions. — 1981. Fonctionnement..... 762

§ 3. *Administration départementale.* — 1982. Le préfet. — 1983. L'inspecteur d'académie. — 1984. Le conseil départemental. — 1985. Organisation. — 1986. Attributions. — 1987. Attributions administratives. — 1988. Attributions contentieuses et disciplinaires..... 765

SECTION II. — *Enseignement primaire.* — 1989. Définition..... 767

§ 1er. *L'obligation scolaire.* — 1990. Conditions de l'obligation. — 1991. Commissions scolaires. — 1992. Organisation. — 1993. Fonctionnement. — 1994. Attributions. — 1995. Mesures prescrites en vue de l'obligation. — 1996. Liste des enfants et avis aux parents. — 1997. Droit d'option des parents. — 1998. Inscription d'office. — 1999. Listes par écoles, changements ; absences. — 2000. Pénalités applicables par la commission. — 2001. Pénalités applicables par le tribunal de simple police. — 2002. Dispenses de fréquentation scolaire. — 2003. Examen des enfants instruits dans les familles. — 2004. Caisses des écoles..... 767

§ 2. *Etablissements d'enseignement primaire.* — 2005. Catégories diverses de ces établissements. — 2006. Ecoles maternelles et classes enfantines. — 2007. Ecoles primaires élémentaires. — 2008. Ecoles primaires supérieures. — 2009. Ecole manuelle d'apprentissage. — 2010. Inspection des établissements scolaires..... 771

§ 3. *Enseignement public.* — 2011. Création des écoles publiques. — 2012. Ecoles de hameau. — 2013. Fixation du nombre d'écoles. Dépenses. — 2014. Personnel enseignant. — 2015. Laïcisation d'écoles. — 2016. Effets de la laïcisation au point de vue des libéralités. — 2017. Nominations. — 2018. Peines disciplinaires. — 2019. Récompenses. — 2020. Écoles normales primaires. — 2021. Gratuité de l'enseignement primaire. — 2022. Dépenses de l'enseignement primaire. — 2023. Dépenses à la charge de l'État. — 2024. Dépenses à la charge des départements. — 2025. Dépenses à la charge des communes. — 2026. Voies et moyens ..... 773

§ 4. *Enseignement privé.* — 2027. Règles générales. — 2028. Ouverture d'écoles privées. — 2029. Peines disciplinaires ..... 778

SECTION III. — *L'enseignement secondaire.* — 2030. Définition ..... 779

1er. *Établissements publics.* — 2031. Lycées nationaux. — 2032. Création des lycées. — 2033. Administration. — 2034. Personnel enseignant. — 2035. Collèges communaux. — 2036. Création des collèges. — 2037. Administration. — 2038. Lycées et collèges d'enseignement moderne. — 2039. Lycées et collèges de jeunes filles ..... 779

§ 2. *Établissements libres.* — 2040. Ouverture de ces établissements. — 2041. Subventions ..... 781

SECTION IV. — *L'enseignement supérieur* ..... 782

§ 1er. *Établissements publics.* — 2042. Facultés et écoles supérieures. — 2043. Administration des facultés. — 2044. Conseil de la faculté. — 2045. Assemblée de la faculté. — 2046. Le doyen. — 2047. Les Universités. — 2048. Conseil de l'Université. — 2049. Organisation. — 2050. Attributions administratives. — 2051. Attributions contentieuses et disciplinaires ..... 782

§ 2. — *Établissements libres.* — 2052. Ouverture de ces établissements. — 2053. Cours isolés. — 2054. Etablissements. — 2055. Associations. — 2056. Collation des grades ..... 785

CHAPITRE II. — RÉGIME DES CULTES ..... 787

SECTION PREMIÈRE. — *Rapports de l'État avec les cultes* ..... 787

2057. Historique ..... 787

§ 1er. *Contrôle de l'État sur les actes de l'autorité religieuse.* — 2058. Actes du Saint-Siège et des assemblées ecclésiastiques. — 2059. Recours pour abus. — 2060. Cas d'abus. — 2061. Abus ecclésiastique. — 2062. Abus civil. — 2063. Par qui est exercé le recours. — 2064. Caractère du recours. — 2065. Forme de la décision. — 2066. Différentes solutions possibles. — 2067. Effets de la déclaration d'abus ..... 788

§ 2. *Organisation des cultes.* — 2068. Culte catholique. — 2069. Circonscriptions ecclésiastiques. — 2070. Nominations. — 2071. Lieux de célébration du culte. — 2072. Cultes protestants. — 2073. Règles communes. — 2074. Règles spéciales. — 2075. Contentieux électoral. — 2076. Culte israélite ..... 793

§ 3. *Charges de l'État et des communes relativement aux cultes.* — 2077. Culte catholique. — 2078. Traitement des ministres du culte. — 2079. Édifices du culte ; logements des ministres. — 2080. Dépenses du culte. — 2081. Cultes non catholiques ..... 796

SECTION II. — *Établissements publics relatifs aux cultes* ..... 798

§ 1er. *Fabriques des églises.* — 2082. Historique. — 2083. Organisation. — 2084. Attributions. — 2085. Administration des aumônes. — 2086. Délibérations diverses. — 2087. Bureau des marguilliers. — 2088. Revenus. — 2089. Budgets et comptes ..... 798

§ 2. *Autres établissements publics du culte catholique.* — 2090. Menses curiales. — 2091. Menses épiscopales. — 2092. Menses capitulaires. — 2093. Séminaires et écoles ecclésiastiques..... 802

§ 3. *Établissements publics relatifs aux cultes non catholiques.* — 2094. Cultes protestants. — 2095. Culte israélite..... 803

SECTION III. — *Congrégations religieuses.* — 2096. Historique. — 2097. Autorisation préalable. — 2098. Capacité juridique des congrégations. — 2099. Contrôle administratif. — 2100. Extinction des congrégations autorisées. — 2101. Dissolution des congrégations non autorisées. — 2102. Liquidation des biens. — 2102 *bis*. Allocations aux membres des congrégations non autorisées..... 804

## TITRE IV

### LES FINANCES PUBLIQUES

CHAPITRE PREMIER. — ORGANISATION FINANCIÈRE..... 810

2103. Division..... 810

SECTION PREMIÈRE. — *Ministère des finances*..... 810

§ 1er. *Organisation.* — 2104. Administration centrale. — 2105. Services intérieurs du ministère. — 2106. Inspection générale des finances. — 2107. Comptables directs. — 2108. Administrations financières. — 2109. Administration des contributions directes. — 2110. Régies financières. 810

§ 2. *Fonctionnement.* — 2111. Recouvrement et centralisation des fonds. — 2112. Paiement des dépenses..... 813

SECTION II. — *Caisse des dépôts et consignations*..... 814

2113. Historique. — 2114. Organisation. — 2115. Commission de surveillance. — 2116. Attributions — 2117. Consignations judiciaires. — 2118. Consignations administratives. — 2119. Gestion des fonds de divers établissements publics. — 2120. Opérations de la Caisse..... 814

SECTION III. — *Cour des comptes*..... 816

2121. Historique. — 2122. Organisation. — 2123. Attributions. — 2124. Attributions de juridiction. — 2125. Procédure. — 2126. Voies de recours. — 2127. Attributions de contrôle à l'égard des comptables en matières. — 2128. Attributions de contrôle à l'égard des ordonnateurs..... 816

SECTION IV. — *Revenus publics*..... 818

§ 1er. *Revenus autres que les impôts.* — 2129. Produits du domaine. — 2130. Exploitations industrielles. — 2131. Produits divers..... 818

§ 2. *Impôts.* — 2132. Définition de l'impôt. — 2133. Historique. — 2134. Principes posés par la Constituante. — 2135. Nécessité d'une loi pour l'impôt. — 2136. Vote annuel de l'impôt. — 2137. Proportionnalité de l'impôt. — 2138. Affectation de l'impôt sur le revenu. — 2139. Multiplicité des taxes. — 2140. Division des impôts..... 820

CHAPITRE II. — IMPOTS DIRECTS..... 824

2141. Division. — 2142. Principal et centimes additionnels..... 824

SECTION PREMIÈRE. — *Contribution foncière.* — 2143. Historique..... 825

§ 1er. *Propriétés non bâties.* — 2144. Assiette de l'impôt. — 2145. Fixation du revenu net imposable. — 2146. Exemptions. — 2147. Dégrè-

vement des faibles cotes. — 2148. Répartition. — 2149. Cadastre. — 2150. Opérations cadastrales. — 2151. Recours contre les opérations cadastrales. — 2152. Renouvellement du cadastre ..... 826

§ 2. *Propriétés bâties.* — 2153. Assiette de l'impôt. — 2154. Base de la contribution. — 2155. Exemptions. — 2156. Évaluation de la valeur locative. — 2157. Réclamations contre l'évaluation. — 2158. Revision des évaluations. — 2159. Constructions nouvelles ..... 830

SECTION II. — *Contribution personnelle-mobilière* ..... 832

2160. Assiette. — 2161. Qui doit l'impôt. — 2162. Où l'impôt est-il dû? — 2163. Annualité de l'impôt. — 2164. Répartition. — 2165. Dispositions spéciales aux villes ayant un octroi ..... 832

SECTION III. — *Contribution des portes et des fenêtres* ..... 834

2166. Historique. — 2167. Assiette. — 2168. Tarif. — 2169. Qui doit l'impôt? — 2170. Répartition ..... 834

SECTION IV. — *Contribution des patentes* ..... 836

2171. Historique. — 2172. Assiette. — 2173. Droit fixe. — 2174. Droit proportionnel. — 2175. Cas de société. — 2176. Exemptions de l'impôt. — 2177. Annualité de l'impôt. — 2178. Formation des matrices ..... 836

SECTION V. — *Taxes assimilées aux contributions directes* ..... 839

2179. Caractères généraux. — 2180. Taxes perçues au profit de l'État. — 2181. Taxe des biens de mainmorte. — 2182. Impôt sur les chevaux et voitures. — 2183. Taxe sur les vélocipèdes. — 2184. Taxe sur les cercles. — 2185. Taxe sur les billards. — 2186. Taxes diverses. — 2187. Taxe au profit des communes. — 2188. Taxes au profit d'établissements publics ..... 839

SECTION VI. — *Recouvrement des contributions directes* ..... 841

2189. Mode de recouvrement. — 2190. Privilège du Trésor. — 2191. Poursuites ..... 841

SECTION VII. — *Réclamations en matière de contributions directes* ..... 843

§ 1er. *Généralités.* — 2192. Division. — 2193. Fonds de non-valeurs et fonds de secours ..... 843

§ 2. *Réclamations contentieuses.* — 2194. Demandes en décharge et en réduction. — 2195. Déclarations à la mairie. — 2196. Réclamations par voie de pétition. — 2197. Décisions. — 2198. Décisions administratives. — 2199. Décisions contentieuses. — 2200. Demandes d'inscription au rôle. — 2201. Demande en mutation de cote. — 2202. État des cotes indûment imposées ..... 843

§ 3. *Réclamations non contentieuses.* — 2203. Demandes en remise ou modération. — 2204. États des cotes irrecouvrables ..... 847

CHAPITRE III. — IMPOTS INDIRECTS ..... 847

2205. Observations préliminaires. — 2206. Division ..... 847

SECTION PREMIÈRE. — *Enregistrement et droits accessoires* ..... 848

§ 1er. *Droit d'enregistrement.* — 2207. Définition. — 2208. Historique. — 2209. Division des droits. — 2210. Droits d'acte et droits de mutation. — 2211. Droits fixes et droits proportionnels. — 2212. Règles spéciales aux droits fixes. — 2213. Exigibilité. — 2214. Quotité des droits fixes. — 2215. Règles spéciales aux droits proportionnels. — 2216. Exigibilité. — 2217. Quotité des droits proportionnels. — 2218. Paiement des droits. — 2219. Délais d'enregistrement. — 2220. Débiteurs de l'impôt. — 2221. Privilège du Trésor. — 2222. Prescription. — 2223. Exceptions et exemptions diverses. — 2224. Actes à enregistrer en débet. — 2225.

Actes à enregistrer gratis. — 2226. Actes exempts de l'enregistrement. — 2227. Réforme fiscale des frais de justice. — 2228. Droit d'accroissement. — 2229. Droits d'hypothèque. — 2230. Contentieux. — 2231. Expertises. — 2232. Instances judiciaires ..... 848

§ 2. *Droits de timbre.* — 2233. Historique. — 2234. Diverses espèces de timbre. — 2235. Timbre de dimension. — 2236. Timbre proportionnel. — 2237. Timbres spéciaux. — 2238. Exception et exemptions diverses. — 2239. Paiement des droits ..... 857

§ 3. *Taxes sur les valeurs mobilières.* — 2240. Droit de timbre. — 2241. Droit de transmission. — 2242. Impôt sur le revenu. — 2243. Impôt sur les valeurs étrangères. — 2244. Paiement de droits. — 2245. Impôts sur les opérations de bourse ..... 859

SECTION II. — *Droits de douane* ..... 861

2246. Historique. — 2247. Division des droits. — 2248. Tarifs douaniers. — 2249. Paiement des droits. — 2250. Entrepôts. — 2251. Exemptions diverses. — 2252. Admission temporaire. — 2253. Drawbacks. — 2254. Régime douanier colonial. — 2255. Privilège de la douane. — 2256. Contentieux des douanes. — 2257. Contentieux du tarif. — 2258. Contentieux civil. — 2259. Contentieux pénal ..... 861

SECTION III. — *Contributions indirectes proprement dites* ..... 866

§ 1er. *Droits sur les boissons.* — 2260. Historique. — 2261. Régime des vins, cidres, poirés et hydromels. — 2262. Sucrage des vendanges. — 2263. Vins de raisins secs. — 2264. Régime des bières. — 2265. Régime des spiritueux. — 2266. Privilège des bouilleurs de cru. — 2267 Alcools dénaturés. — 2268. Licences. — 2269. Contentieux. — 2270 Contentieux civil. — 2271. Contentieux pénal. — 2272. Contentieux administratif. — 2273. Privilège de la régie. — 2274. Prescription... 866

§ 2. *Droits sur les sucres.* — 2275. Historique. — 2276. Législation actuelle ..... 870

§ 3. *Droits divers.* — 2277. Droits sur les sels. — 2278. Voitures publiques. — 2279. Cartes à jouer. — 2280. Droit de garantie. — 2281. Objets divers. — 2282. Licences ..... 872

SECTION IV. — *Monopoles de l'État* ..... 873

§ 1er. *Service des postes.* — 2283. Historique. — 2284. Taxe des lettres. — 2285. Franchise. — 2286. Contentieux. — 2287. Contestations sur les tarifs. — 2288 Actions en responsabilité. — 2289. Contraventions. — 2290. Union postale universelle ..... 873

§ 2. *Service télégraphique et téléphonique.* — 2291. Télégraphes. — 2292. Taxes télégraphiques. — 2293. Contentieux. — 2294. Télégraphie internationale. — 2295. Téléphones. — 2296. Taxes téléphoniques. — 2297. Contentieux ..... 875

§ 3. *Monnaies et médailles.* — 2298. Monnaies. — 2299. Fabrication des monnaies. — 2300. Contrôle de la circulation monétaire. — 2301. Union monétaire latine. — 2302. Médailles ..... 877

§ 4. *Exploitations diverses.* — 2303. Tabacs. — 2304. Poudres à feu. — 2305. Allumettes ..... 878

CHAPITRE IV. — IMPOTS INDIRECTS COMMUNAUX ..... 880

SECTION PREMIÈRE. — *Les octrois* ..... 880

§ 1er. *Historique.* — 2306. Les octrois sous l'ancien régime. — 2307. Les octrois depuis 1791 ..... 880

§ 2. *Règles générales concernant les octrois.* — 2308. Établissement des octrois. — 2309. Règlement. — 2310. Objets pouvant être soumis aux

droits. — 2311. Tarifs. — 2312. Surtaxes. — 2313. Suppression ou diminution. — 2314. Perception des droits. — 2315. Passe-debout. — 2316. Transit. — 2317. Entrepôt. — 2318. Administration des octrois. — 2319. Prélèvement sur le revenu des villes ayant un octroi. — 2320. Contentieux. — 2321. Contentieux civil. — 2322. Contentieux pénal. — 2322 *bis*. Contentieux administratif ..... 881

§ 3. *Organisation spéciale de l'octroi de Paris*. — 2323. Administration. — 2324. Règlement et taxes. — 2325. Contentieux ..... 886

§ 4. *Octroi de banlieue autour de Paris*. — 2326. Organisation. — 2327. Perception ..... 888

§ 5. *Octroi de mer*. — 2328. Règles principales ..... 889

SECTION II. — *Taxes indirectes diverses* ..... 890

2329. Enumération. — 2330. Droits de place dans les halles, foires et marchés. — 2331. Droits de stationnement. — 2332. Taxes d'abatage. — 2333. Droits de pesage, mesurage et jaugeage. — 2334. Modes de perception et contentieux ..... 890

CHAPITRE V. — LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE ..... 891

SECTION PREMIÈRE. — *Le budget de l'État* ..... 891

§ 1er. *Principes généraux de comptabilité publique*. — 2335. Définition. — 2336. Comptabilité en deniers. — 2337. Budget. — 2338. Gestion et exercice. — 2339. Crédits. — 2340. Ordonnateurs et comptables. — 2341. Comptables de fait ou occultes. — 2342. Comptabilité en matières ..... 891

§ 2. *Préparation du budget de l'État*. — 2343. Élaboration ministérielle. — 2344. Division du budget. — 2345. Budget général. — 2346. Budgets annexes rattachés pour ordre au budget général ..... 894

§ 3. *Vote du budget*. — 2347. Loi annuelle du budget. — 2348. Budget des dépenses. — 2349. Budget des recettes. — 2350. Disposition finale de la loi du budget. — 2351. Crédits supplémentaires ..... 895

§ 4. *Exécution du budget*. — 2352. Acquittement des dépenses. — 2353. Opérations administratives. — 2354. Liquidation. — 2355. Ordonnancement. — 2356. Déchéance quinquennale. — 2357. Opérations pécuniaires. — 2358. Droit de réquisition. — 2359. Paiement. — 2360. Recouvrement des produits. — 2361. Responsabilité des ordonnateurs et des comptables ..... 897

§ 5. *Les comptes*. — 2362. Comptes des ministres. — 2363. Comptes de gestion des comptables ..... 900

§ 6. *Règlement définitif du budget*. — 2364. Loi des comptes. — 2365. Apurement des exercices clos ..... 901

SECTION II. — *Le budget départemental*. — 2366. Historique ..... 902

§ 1er *Établissement du budget*. — 2367. Préparation du budget. — 2368. Division du budget. — 2369. Recettes. — 2370. Recettes du budget ordinaire. — 2371. Recettes du budget extraordinaire. — 2372. Dépenses. — 2373. Dépenses du budget ordinaire. — 2374. Dépenses du budget extraordinaire. — 2375. Règlement du budget. — 2376. Inscription d'office. — 2377. Modifications du budget. — 2378. Budget supplémentaire ..... 902

§ 2. *Exécution du budget*. — 2379. Période d'exécution. — 2380. Opérations administratives. — 2381. Opérations pécuniaires. — 2382. Recettes. — 2383. Dépenses ..... 906

§ 3. *Comptes du département*. — 2384. Compte administratif. — 2385. Compte de gestion ..... 907

SECTION III. — *Le budget communal*..... 908

§ 1er. *Division du budget*. — 2386. Observations. — 2387. Recettes. — 2388. Recettes ordinaires. — 2389. Recettes extraordinaires. — 2390. Dépenses. — 2391. Dépenses obligatoires. — 2392. Dépenses facultatives..... 908

§ 2. *Établissement du budget*. — 2393. Préparation, vote et règlement. — 2394. Budget supplémentaire —2395. Crédit pour dépenses imprévues. — 2396. Inscription et imposition d'office. — 2397. Absence de budget. — 2398. Publication du budget..... 911

§ 3. *Exécution du budget*. — 2399. Période d'exécution. — 2400. Opérations administratives. — 2401. Opérations pécuniaires. — 2402. Recouvrement des recettes. — 2403. Paiement des dépenses..... 912

§ 4. *Les comptes communaux*. — 2404. Compte administratif. — 2405. Compte de gestion..... 914

SECTION IV. — *Le budget des syndicats de communes*..... 2406. Composition de ce budget. — 2407. Ordonnateur et comptable. 915

---

## ERRATUM

Par suite d'une erreur de mise en pages, les *Assurances par l'Etat*, comprenant la *Caisse d'assurances en cas de décès* et la *Caisse d'assurances en cas d'accidents*, ont été classées parmi les établissements d'utilité publique (nos 1849 à 1851) au lieu d'être classées parmi les établissements publics, après le no 1842.

---

# TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES

*Les chiffres renvoient aux numéros de l'ouvrage.*

## A


Abrogation de la loi, 221.
Abus (recours pour), 518, 2059-2067.
Accidents arrivés aux ouvriers, 618, 1028.
Accroissement (droit d'), 2228.
Actes administratifs, 355, 392-394.
Actes de gouvernement, 270-277.
Actes de nature juridique, 394, 440, 476, 489, 658.
Actes de puissance publique, 393, 407, 440, 473, 484, 657, 864, 994.
Actes judiciaires, 357.
Actes réglementaires, 474, 488, 653, 1155.
Actions judiciaires des communes, 1034, 1041.
Actions judiciaires des départements, 798, 818.
Actions judiciaires de l'État, 640-642.
Adjoints (V. Maires).
Adjudication publique, 1377-1383, 1412.
Admission temporaire, 2252.
Affectation, 596, 1011-1015, 1789.
Affichage, 137-140.
Affouage, 1791, 1794.
Agents de police, 1163.
Algérie, 1072-1091.
Aliénés, 1882-1903.
Alignement, 1511-1527, 1590, 1599, 1698.
Allumettes chimiques, 2305.
Amnistie, 277.
Amortissement, 625.
Annuités terminables (V. Dette publique).
Appel comme d'abus (V. Abus).
Archevêchés, 2069.
Armée, 1225-1260.
Arrêté de cessibilité, 1299.
Arrêté de conflit, 372.
Arrêtés des maires, 1154.
Arrêtés des préfets, 661-663.
Arrêtés de débet, 611.
Arrondissement, 860, 892.
Articles organiques, 2057.
Asiles d'aliénés (V. Aliénés).
Assemblée générale du Conseil d'État, 540.
Assemblées de sections, 539.
Assistance médicale gratuite, 1864-1880.
Assistance publique, 1856-1944.
Assistance publique à Paris, 1935-1940.
Association (droit d'), 118.
Associations déclarées, 1125.
Associations reconnues d'utilité publique, 1126.
Associations syndicales, 1429-1439.
Assurance par l'État, 1849-1851.
Ateliers dangereux (V. Établissements dangereux).
Attentats contre la sûreté de l'État, 245.
Auditeurs (V. Conseil d'État et Cour des comptes).
Autorisations de bâtir, 1523-1532.
Autorisations de plaider, 674, 1035.
Autorisations d'usines et de prises d'eau, 1683, 1707, 1730.
Avocats au Conseil d'État, 549.


## B


Bacs et passages d'eau, 1502-1504.
Baux des biens de l'État, 595.
Baux des biens des communes, 1010.
Baux des halles, 699.
Biens communaux, 698, 999.
Biens de mainmorte (taxe des), 2181.
Bois et forêts, 1780-1801.
Boissons (droits sur les), 2260-2274.
Bons du Trésor, 637.
Bouilleurs de cru, 2266.

Budget communal, 2386-2403.
Budget de l'État, 2335-2361.
Budget départemental, 2366-2383.
Budget des syndicats de communes, 2406.
Bulles pontificales, 2058.
Bureaux d'assistance, 1868.
Bureaux de bienfaisance, 1922, 1939.
Bureaux des Chambres, 203, 205.

## C

Cadastre, 2149-2152.
Caisse d'amortissement, 582, 625.
Caisse des dépôts et consignations, 2113-2120.
Caisse des invalides de la marine, 1834.
Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, 1837.
Caisses d'épargne, 1842, 1843.
Caisses de retraites départementales, 1832.
Caisses de retraites communales, 1833.
Canaux de navigation, 1703-1707.
Canaux d'irrigation, 1737.
Candidatures multiples, 157.
Cantonnement (V. Forêts).
Capacité électorale, 61-64.
Capital (impôt sur le), 2138.
Carrières, 1778.
Cartes électorales, 100.
Cassation (V. Cour de cassation).
Cautionnements, 636, 1378.
Centimes additionnels, 790, 1022, 2141.
Centralisation, 448.
Cercles (Taxes sur les), 2184.
Chambre des députés, 148-246.
Chambres consultatives d'agriculture, 1946.
Chambres consultatives des arts et manufactures, 1963.
Chambres de commerce, 1949-1962.
Chartes, 49-51.
Chemins de fer d'intérêt général, 1558-1576.
Chemins de fer d'intérêt local, 1577-1583.
Chemins ruraux (V. Voirie rurale).
Chemins vicinaux (V. Voirie vicinale).
Chevaux et voitures (impôt sur les), 2182.
Chiens (taxe sur les), 2187.
Cimetières, 1018, 1195-1199.
Colonies, 1092-1103.
Colportage, 141.
Comices agricoles, 1948.
Commissaire du Gouvernement, 569, 737.
Commissaires de police, 1147, 1164.
Commission départementale, 813-835.
Commissions de plus-value, 1479, 1487.
Commissions du conseil municipal, 954.
Commissions scolaires, 1991-1994.
Commissions syndicales intercommunales, 1043-1044.
Communes, 893-1059.
Communes d'Algérie, 1088-1091.
Comptabilité communale, 2386-2405.
Comptabilité départementale, 2366-2385.
Comptabilité publique, 2335-2407.
Comptabilité-matières, 2342.
Comptables occultes, 2341.
Concessions de chemin de fer, 1562-1566, 1580.
Concessions de travaux publics, 1414-1428.
Concessions de mines, 1757-1766.
Concessions domaniales, 593, 1670, 1683.
Concordat, 2057, 2068.
Conférences intercommunales, 1045.
Conférences interdépartementales, 836.
Conflits d'attribution, 359-378.
Conflit négatif d'attribution, 377.
Congrégations religieuses, 2096-2102.
Conseil d'État, 383, 496-579.
Conseil des ministres, 287.
Conseil général de la Seine, 854-859.
Conseil municipal de Paris, 1065-1067.
Conseil supérieur de l'instruction publique, 1971-1975.
Conseils académiques, 1978-1981.
Conseils départementaux de l'enseignement primaire, 1984-1988.
Conseils d'arrondissement, 869-890, 892.
Conseils de préfecture, 384, 666-750, 853, 1083.
Conseils de prud'hommes, 311-320.
Conseils du contentieux des colonies, 385, 1100.
Conseils généraux, 751-836.
Conseils municipaux, 908-976.
Conseils de revision, 1230-1241.
Conseils presbytéraux, 2073, 2094.
Consistoires, 2073-2094.
Constatations urgentes, 719.
Constitutions, 44-56.
Contentieux administratif, 391-439.
Contentieux de l'annulation, 407-425.
Contentieux de l'interprétation, 426-435.
Contentieux de pleine juridiction, 400-406.
Contentieux de la répression, 436-439.
Contentieux (Assemblée du Conseil d'État au), 547.
Contentieux (Section du), 544-546.
Contentieux électoral, 700-703, 761, 878, 922-928, 2075.
Contraintes administratives, 610, 2191 2232.
Contrats administratifs, 395-483.

Contraventions de grande voirie, 436, 689, 1546, 1575, 1696, 1710.
Contravention de petite voirie, 693, 1619, 1647.
Contrebande (V. Douanes).
Contribution foncière, 2143-2159.
Contribution personnelle-mobilière, 2160-2165.
Contribution des portes et fenêtres, 2166-2170.
Contribution des patentes, 2171-2178.
Contributions directes, 677, 2141-2204.
Contributions indirectes, 682, 2205-2384.
Conventions monétaires, 2301.
Corps municipal, 907-996.
Cour des comptes, 2121-2128.
Cour de cassation, 344-348.
Cour d'appel, 308-309.
Cour d'assises, 337-343.
Cour de justice (V. Haute-Cour).
Cours d'eau flottables à bûches perdues, 1735.
Cours d'eau non navigables et non flottables, 1713-1734.
Cours d'eau navigables ou flottables, 1676-1711.
Créances de l'État, 607-612.
Créances des départements, 843.
Créances des communes, 1021.
Crédits législatifs, 2348.
Crédits supplémentaires et extraordinaires, 2351.
Cultes, 518, 2057-2102.
Curage, 1695, 1720.

## D

Décentralisation administrative, 448, 469.
Déchéance quinquennale, 2356.
Déchéance des membres du Parlement, 209.
Décimes, 2205.
Déclaration de candidature, 157.
Déclaration de guerre, 231.
Déclaration d'utilité publique, 1287-1294.
Déclarations de droits, 9.
Décrets, 267, 475, 480.
Décrets-lois, 222.
Délégués sénatoriaux, 178-183.
Délégations et suppléance, 647, 672, 984-987.
Délibérations du conseil général, 785-812.
Délibérations du conseil municipal, 950, 956-975.
Délimitation des communes, 896.
Délimitation du domaine public, 605, 1663, 1674, 1679, 1706.
Délimitation des forêts, 1782.
Démission des sénateurs et députés, 202.
Démission des conseillers généraux, 763-766.
Démission des conseillers municipaux, 935-937.
Démission d'office, 703, 764, 937.
Département, 645-859.
Département de la Seine, 850-859.
Départements ministériels, 280.
Dépens, 573, 749-750.
Dépôts de mendicité, 1920.
Députés (Chambre des), 148-163, 199-246.
Dessèchement de marais, 1477-1483.
Détournement du pouvoir, 418.
Dette flottante, 635.
Dette publique, 622-639.
Dettes de l'État, 613-639.
Dettes des départements, 845.
Dettes des communes, 1023-1033.
Directoires de district et de département, 460.
Dissolution de la Chambre des députés, 152, 247, 275.
Dissolution des conseils généraux, 783.
Dissolution et suspension des conseils municipaux, 938.
Domaine privé de l'État, 581-596.
Domaine privé départemental, 838-841.
Domaine privé communal, 997-1015.
Domaine public national, 597-606.
Domaine public départemental, 842.
Domaine public communal, 1016-1020.
Domaines engagés, 581.
Domaines nationaux, 694.
Domicile de secours, 1862-1863.
Dommages causés par la guerre, 1275-1277.
Dommages résultant de l'exécution des services publics, 617.
Dommages resultant de travaux publics, 685, 1442-1475.
Dons et legs, 520, 840, 1004, 1112, 1127, 1932.
Douanes, 2104-2117.
Droit de propriété, 15.
Droit des pauvres, 1931.
Droits de voirie, 1601, 1614.
Dunes (Fixation des), 1801.
Dynamite, 2304.

## E

Eaux (régime des), 1660-1750.
Ecoles primaires, 2007, 2008.
Edifices menaçant ruine, 1533-1535.
Egalité civile, 10.

Eglise gallicane (libertés de l'), 2060.
Eglises, 2079, 2080.
Election du président de la République, 249-252.
Elections, 95-111.
Elections des délégués sénatoriaux, 178.
Elections des députés, 144.
Elections des sénateurs, 177-193.
Elections des conseils généraux, 760.
Elections des conseils d'arrondissement, 877.
Elections des conseillers municipaux, 909-934.
Elections des conseils de prud'hommes, 312-315.
Elections consulaires, 323-328.
Electorat, 57-111.
Eligibilité, 151-160, 172-175, 312, 325, 753-756, 856, 870, 914-918.
Emprunts communaux, 1025.
Emprunts départementaux, 791.
Emprunts de l'Etat (V. Dette publique).
Endiguements, 1484.
Enfants moralement abandonnés, 1918.
Enfants assistés, 1904-1917.
Enfants du premier âge, 1919.
Engagements volontaires, 1249-1253.
Enquêtes (V. Procédure et Expropriation).
Enquêtes parlementaires, 239.
Enregistrement, 2207-2227.
Enseignement primaire, 1989-2029.
Enseignement secondaire, 2030, 2041.
Enseignement supérieur, 2042-2056.
Entrepôt, 2250, 2317.
Epidémies, 1181.
Epizooties, 1182.
Etablissements dangereux, etc., 704, 1200-1218.
Etablissements d'aliénés, 1883-1885.
Etablissements généraux de bienfaisance, 1119, 1858.
Etablissements publics, 1105-1122.
Etablissements d'utilité publique, 1123-1128 *bis*.
Etangs, 1739-1740.
Etat (Administration de l'), 471-644.
Etat de siège, de paix ou de guerre, 273, 1267-1269.
Etrangers, 1138-1141.
Evêchés, 2079.
Excès de pouvoirs (recours pour), 408-420.
Expertises, 716-718, 2231.
Expropriation pour cause d'utilité publique, 1283-1372.
Expulsion des étrangers (V. Etrangers).
Extraction de matériaux (V. Occupation temporaire).

## F

Fabriques d'église, 2082-2089.
Faits de guerre, 1275.
Finances publiques (V. Impôts).
Fleuves et rivières (V. Cours d'eau).
Foires et marchés, 801, 957.
Fonctionnaires publics, 442.
Fonds de subvention, 2370.
Fonds de non-valeurs, 2193.
Force publique, 1225-1282.
Forêts (V. Bois et Forêts).
Fournitures (marchés de), 1404-1408.
Français (qualité de), 62.
Franchise postale, 2285.
Fraude en matière de douanes, 2259.

## G

Garantie des matières d'or et d'argent, 2280.
Gardes champêtres, 1173.
Gendarmerie nationale, 1257.
Gouvernement (formes de), 33-37.
Gouvernement général de l'Algérie, 1075.
Grâce (droit de), 277.
Gratuité de l'enseignement primaire, 2021.
Gratuité des fonctions municipales, 982.
Guerre (places de), 1267, 1275.

## H

Halage (chemins de), 1692.
Halles et marchés, 699, 2330.
Haute Cour de justice, 242-246.
Hospices et hôpitaux, 1922-1934.
Huissiers au Conseil d'État, 547.
Hygiène publique (V. Police sanitaire).
Hygiène des ateliers, 1223.
Hypothèque (droits d'), 2229.

## I

Immunité parlementaire, 207.
Imposition d'office, 2376-2396.
Impôt (vote annuel de l'), 2136.
Impôt progressif, 2137.
Impôts directs (V. Contributions directes).
Impôts indirects (V. Contributions indirectes).
Imprimerie et librairie, 125-126.
Inaction des autorités administratives, 398.
Inamovibilité de la magistrature, 42, 291.

Incapacités électorales, 65.
Incidents (V. procédure).
Incompatibilités (V. Chambre des députés, Sénat, Conseil d'État, conseils de préfecture, conseils généraux, conseils d'arrondissement, conseils municipaux).
Incompétence (Recours pour), 416.
Indemnité du président de la République, 255.
Indemnité parlementaire, 206.
Indemnités aux délégués sénatoriaux, 191.
Indemnités aux maires, 982.
Indemnités d'expropriation, 1319-1355, 1368.
Indemnités pour dommages, 1270-1277, 1446, 1475.
Inéligibilités (V. Chambre des députés, Sénat, conseils généraux, d'arrondissement et municipaux).
Inhumations, 1151.
Initiative des lois, 214, 259.
Inscription d'office au budget, 2376, 2396.
Inscription d'office sur les listes électorales, 81.
Inscription maritime, 1246.
Inspection générale des finances, 2106.
Institutions de prévoyance, 1802-1855.
Instruction (V. procédure).
Instruction publique, 1967-2051.
Interpellations, 288.
Interprétation (V. Contentieux).
Intervention (V. Procédure).
Invalides de la marine (V. Caisse des).
Inviolabilité du domicile, 12.
Inviolabilité parlementaire, 208.
Irresponsabilité du président de la République, 254.

## J

Jésuites (V. Congrégations religieuses).
Journaux, 127-136.
Juge de droit commun en matière administrative, 387-390.
Jugement d'expropriation, 1307-1315.
Juridiction administrative, 380-435.
Juridiction civile, 300-399.
Juridiction commerciale, 310-331.
Juridiction ministérielle, 387, 492.
Juridiction répressive, 332-343.
Jury criminel, 339-348.
Jury d'expropriation, 1325-1347, 1627.
Justices de paix, 300-303.

## L

Lais et relais de la mer, 1670.
Liberté de conscience, 13.
Liberté individuelle, 11.
Liberté de la Presse, 119-48.
Liberté de la voie publique, 1149.
Liberté du travail, 14.
Libertés publiques, 112-146.
Licence (droit de), 2268, 2282.
Lignes télégraphiques et téléphoniques, 1470, 2291-2297.
Liquidation des dettes de l'État, 2354.
Listes électorales, 77-94, 313, 424, 701.
Logements insalubres, 704, 1187-1194.
Lois, 213-223, 512.
Lois constitutionnelles, 56, 224-228.
Lois de finances, 223, 2347.
Lois de revision, 228.
Lyon (ville de), 1068-1071.

## M

Magistrature (V. Pouvoir judiciaire).
Maires et adjoints, 977-996.
Maire et adjoints de Lyon, 1070.
Maires de Paris, 1064.
Maîtres des requêtes (V. Conseil d'État).
Mandat impératif, 210.
Mandats de paiement, 2355, 2380, 2400.
Marais (V. Desséchement).
Marchepied, 1692.
Marchés de fournitures, 1401-1408.
Marchés de travaux publics, 1376-1403.
Marchés de gré à gré, 1381, 1412.
Marguilliers, 2087.
Matières (V. Comptabilité).
Mémoire préalable, 641, 849.
Menses capitulaires, 2092.
Menses curiales, 2090.
Menses épiscopales, 2091.
Mer, 1662-1675.
Militaires (inéligibilité des), 159, 174, 755, 917.
Militaires (votes des), 76.
Mines, 1751-1772.
Minières et carrières, 1773-1779.
Ministère des finances, 2104 2112.
Ministres, 278-288, 482, 481-495.
Ministres, juges au contentieux, 492
Mobilisation, 1256.
Monarchie, 33-35.
Monnaies et médailles, 2298-2302.
Monopoles de l'État, 2283-2304.
Monts-de-piété, 1941-1944.
Mutations de cote, 2291.

## N

Naturalisation, 522.
Navigabilité, 1678.
Noms (changement de), 524.
Noms des communes, 897, 904.

## O

Occupation temporaire, 686, 1454-1469. 1645, 1655.
Octroi, 2306-2322.
Octroi de Paris, 2323-2325.
Octroi de banlieue, 2326.
Octroi de mer, 2328.
Officiers (état des), 1259-1260.
Offres de concours, 1440-1441.
Opérations électorales, 96-109, 187, 314, 326, 702.
Opposition, 575, 745-747.
Options, 752, 870.
Ordonnance de soit-communiqué, 555.
Ordonnancement (V. Comptabilité).
Ordonnances de délégation, 2355.
Ordonnateurs, 2340, 2355, 2380, 2400.
Organisation administrative, 440-470.
Organisation judiciaire, 289-348.
Organisation politique (V. Pouvoirs publics).
Organisation militaire (V. Armée).
Organisation départementale (V. Départements).
Organisation municipale (V. Communes).
Ouvriers (stipulations en faveur des), 1402, 1410.

## P

Paris (V. Ville de Paris).
Paris (voirie de Paris), 1587-1607
Patentes, 2171-2178.
Pavage, 1606, 1615.
Pêche (droit de), 1717.
Pêche fluviale, 1702.
Pensions civiles et militaires, 1804-1833.
Pensions des ouvriers indigents, 1881.
Percepteurs, 2107.
Période électorale, 98.
Permissions de voirie, 1529, 1599, 1614.
Personnalité civile du département, 837.
Personnes morales administratives, 446.
Pétition (droit de), 144-145.
Places de guerre, 1261, 1267.
Plantations sur les routes, 1536.
Plus-valves résultant de travaux publics, 1476-1488.
Police administrative, 1134-1173.
Police générale, 1135-1147.
Police municipale, 1148-1166.
Police rurale, 1167-1173.
Police des routes, 1544-1552.
Police des rivages de la mer, 1672, 1675.
Police des cours d'eau navigables et flottables, 1696-1700.
Police des cours d'eau non navigables ni flottables, 1726-1734.
Police du roulage, 1553-1556.
Police sanitaire, 1174-1190.
Police sanitaire de l'industrie, 1200, 1224.
Pompes funèbres, 687, 2088.
Ponts à péage, 1499.
Ponts et chaussées, 1489 *bis*.
Ports maritimes, 1673.
Postes, 2283-2290.
Poudres, 2304.
Poursuites contre les fonctionnaires, 356.
Poursuites en matières de contributions directes, 2191.
Pourvoi au Conseil d'État, 550-553.
Pouvoir constituant, 39.
Pouvoir exécutif, 254-291.
Pouvoir judiciaire, 289-348.
Pouvoir législatif, 43, 147-247.
Pouvoir réglementaire, 266-474, 653, 1155.
Pouvoir (excès de), 408-420.
Pouvoirs constitués 40.
Pouvoirs publics, 38-56.
Préemption (droit de), 1360-1366, 1518, 1630, 1689-1690.
Préfets, 646-663.
Préfet de la Seine, 851, 1061.
Préfet de police, 852, 1063.
Président de la République, 249-277, 472-480.
Président du Conseil (V. Conseil des ministres).
Presse (liberté de la), 119-143.
Prestations en nature, 1634.
Prises maritimes, 1278-1282.
Privilège des ouvriers et fournisseurs, 1402.
Privilèges du Trésor, 612, 2190, 2221, 2255, 2273.
Procédure devant le Conseil d'État, 550-579.
Procédure devant les conseils de préfecture, 707-750.
Promulgation, 264, 281.
Propriété (inviolabilité de la), 15.
Propriétés communales (V. Domaine communal).
Propriétés départementales (V. Domaine départemental).
Protectorat (pays de), 1103.
Publication des lois, 265, 980.

## Q

Quasi-contrats, 613, 1027.

Questions et interpellations, 237-238.
Questions préjudicielles, 958, 879, 927, 1233.
Quêtes, 1930, 2088.
Quittance (timbre de), 2287.
Quotité (impôts de), 2141.

## R

Raisins secs (vins de), 2263.
Reboisement des montagnes, 1799-1800.
Receveurs particuliers, 2107.
Réclamations en matière de contributions, 678, 2192-2204.
Reconnaissance légale, 1106.
Reconnaissance d'utilité publique, 1123.
Recours administratif, 480, 811, 967-973.
Recours contentieux, 479, 491, 663, 996.
Recours gracieux, 478, 491, 663, 996.
Recours hiérarchique, 662, 996.
Recours pour excès de pouvoir, 408-420, 578.
Recours parallèle, 414.
Recours pour abus (V. Abus).
Recouvrement des contributions directes, 2189-2191.
Recrutement, 1228-1243.
Récusation (V. Procédure).
Référé administratif (constatations urgentes), 719.
Régie administrative, 1375.
Régies financières, 2110.
Régime des eaux, 1660-1750.
Régime forestier, 1780-1801.
Régime minier, 1751-1779.
Régime représentatif, 17.
Règlement des Chambres, 204.
Règlement d'octroi, 2309, 2324.
Règlements d'administration publique, 268, 474, 513.
Règlements d'eau, 1728.
Règlements de police, 1155, 1729.
Rentes sur l'État, 623-632.
Répartiteurs, 964, 2141.
Répartition des impôts, 786, 888, 2148, 2164, 2022.
Représentation des intérêts, 28.
Représentation des minorités, 23.
République, 36.
Réquisitions militaires, 1270-1272.
Responsabilité des communes, 1028, 1030.
Responsabilité des départements, 845.
Responsabilité de l'État, 613-619.
Responsabilité des fonctionnaires, 607.
Responsabilité du président de la République, 254.
Responsabilité ministérielle, 285-288.
Restauration des terrains en montagne (V. Reboisement).
Rétrocession (V. Préemption).
Réunion (droit de), 112-118.
Réunions électorales, 116-185.
Réunions publiques, 113-115.
Revendications formées par les ministres, 379.
Revenu (impôt sur le), 2138.
Revision de la Constitution, 224-228.
Revision (recours en), 576-1979.
Rivages de la mer, 1662-1672.
Rivières navigables ou flottables (V. Cours d'eau).
Rivières non navigables ou flottables (V. Cours d'eau).
Rôles exécutoires, 609, 2111, 2189.
Roulage (V. Police du).
Routes nationales et départementales, 1490-1556.
Rues et places, 1610-1619.
Rues de Paris, 1587-1607.

## S

Scrutin, 29, 103, 106, 109.
Séances des Chambres, 200.
Séances des conseils généraux, 772-782.
Séances des conseils d'arrondissement, 885.
Séances des conseils municipaux, 946-953.
Secours à domicile, 1922-1932, 1989.
Secours publics, 1861.
Secrétaires généraux de préfecture, 664.
Sections de communes, 893, 1057-1059.
Sections électorales, 910-913.
Sections de vote, 99.
Sections du Conseil d'État, 532-537, 544-546.
Sécurité des Chambres, 211.
Sécurité intérieure et extérieure, 271.
Seine (département de la), 850-859.
Sel (impôt sur le), 2277.
Sénat, 164-247.
Sénateurs (élections des), 166, 177-198.
Sénateurs (éligibilité des), 162-176.
Séparation des pouvoirs, 41, 349-358.
Service militaire, 1244-1248.
Services publics, 1129-1132.
Servitudes d'utilité publique, 1197, 1284, 1443, 1473, 1510-1543, 1692.
Servitudes militaires, 1263-1266.
Sessions des Chambres, 194-198.
Sessions des conseils généraux, 769-772.
Sessions des conseils d'arrondissement, 884.
Sessions des conseils municipaux, 942-945.
Siège des deux Chambres, 199.
Siège du gouvernement, 256.
Sociétés anonymes, 525.

Sociétés de secours mutuels, 1758-1761.
Sources, 1742.
Sources minérales, 696, 1745-1750.
Sous-préfets, 862-867.
Sous-secrétaires d'État, 281.
Souveraineté nationale, 4.
Souveraineté directe, 16.
Sucre (impôt sur le), 2275.
Suffrage restreint, 19.
Suffrage universel, 21.
Sûreté du commerce, 1152.
Sûreté des personnes et des propriétés, 1153.
Surtaxes, 2312.
Syndicats de communes, 1047-1056, 2406.
Syndicats de curage des cours d'eau, 1721.
Syndicats forcés, 1429, 1721.
Syndicats professionnels, 1965.
Synodes, 2074, 2075, 2094.

## T

Tabacs, 2303.
Tarifs de douanes, 2248.
Taxe militaire, 1242.
Taxes assimilées, 681.
Taxes municipales, 2033.
Télégraphes et téléphones, 1470-1473, 2291-2297.
Tierce-opposition, 577-748.
Timbre (droits de), 2233-2239.
Traités diplomatiques, 233.
Traités de commerce, 233.
Tramways, 1581-1586.
Tranquillité publique, 1150.
Transactions de l'État, 643.
Transactions des communes, 957.
Transactions des départements, 798.
Transactions en matière d'impôts indirects, 644, 2259, 2271, 2289.
Travail des enfants et femmes dans les usines, 1219-1222.
Travaux communaux, 1003, 1412.
Travaux départementaux, 797, 1409.
Travaux publics, 528, 683, 1373-1488.
Travaux mixtes, 1266.
Trésoriers-payeurs généraux, 2107, 2111, 2359, 2381, 2236.
Tribunal des conflits, 360-362.
Tribunaux administratifs (V. Juridiction administrative).
Tribunaux de première instance, 304-307.
Tribunaux de commerce, 321, 331.
Tribunaux de simple police, 333-334.
Tribunaux correctionnels, 335-336.
Trottoirs, 1606, 1616.
Tutelle administrative, 488-521.
Tutelle des enfants dans les hospices, 1907.

## U

Union monétaire latine, 2301.
Union postale universelle, 2290.
Urgence (déclaration d'), 220.
Usines sur les cours d'eaux, 1730.
Utilité publique (déclaration d'), 1287-1294.

## V

Valeurs mobilières (taxes sur les), 2240-2245.
Vélocipèdes (taxes sur les), 2183.
Ventes de biens de l'État, 592, 694.
Vérification d'écritures (V. Procédure).
Vérification des pouvoirs, 201.
Vice de forme (recours pour), 417.
Ville de Lyon, 1068-1071.
Ville de Paris, 1060-1067.
Violation de la loi (recours pour), 419.
Visites de lieux (V. Procédure).
Vœux des conseils généraux, 810.
Vœux des conseils d'arrondissement, 890.
Vœux des conseils municipaux, 966.
Voies d'exécution, 603.
Voirie (grande), 689, 1489-1607.
Voirie (petite), 693, 1608-1659.
Voirie de Paris (V. Rues de Paris).
Voirie rurale, 1649-1659.
Voirie urbaine, 1609-1619.
Voirie vicinale, 1620-1648.
Voitures (impôts sur les chevaux et), 2182.
Voitures publiques (taxe sur les), 9378.
Vote (droit de), 74.

## Z

Zone frontière, 1266.
Zones de servitudes (V. Places de guerre).

IMPRIMERIE A.-G. LEMALE, HAVRE

# SUPPLÉMENT

## LOIS PROMULGUÉES PENDANT L'IMPRESSION DE L'OUVRAGE

### Loi relative à la protection de la santé publique.

Cette loi, promulguée le 15 février 1902, ne sera exécutoire qu'une année après la date de sa promulgation. Elle comprend cinq titres dont il importe d'indiquer les dispositions essentielles :

TITRE Ier. — MESURES SANITAIRES GÉNÉRALES. — Ce titre se divise en deux chapitres. Le *chapitre premier* a principalement pour but de prévenir ou de faire cesser les maladies épidémiques. « Dans toute commune, le maire est tenu, afin de protéger la santé publique, de déterminer, après avis du conseil municipal et sous forme d'*arrêtés municipaux* portant règlement sanitaire :

« 1° Les précautions à prendre, en exécution de l'art. 97 de la loi du 5 avril 1884, pour prévenir ou faire cesser les maladies transmissibles (dont la liste est dressée par décret du président de la République), spécialement les mesures de désinfection ou même de destruction des objets à l'usage des malades ou qui ont été souillés par eux, et généralement des objets quelconques pouvant servir de véhicule à la contagion;

« 2° Les prescriptions destinées à assurer la salubrité des maisons et de leurs dépendances, des voies privées, closes ou non à leurs extrémités, des logements loués en garni et des autres agglomérations quelle qu'en soit la nature, notamment les prescriptions relatives à l'alimentation en eau potable ou à l'évacuation des matières usées. » (Art. 1er.)

Ces règlements « sont approuvés par le préfet, après avis du conseil départemental d'hygiène. Si, dans le délai d'un an à partir de la promulgation de la présente loi, une commune n'a pas de règlement sanitaire, il lui en sera imposé un d'office, par un arrêté du préfet, le conseil départemental d'hygiène entendu. » (Art. 2.)

« Lorsqu'une épidémie menace tout ou partie du territoire de la République ou s'y développe, et que les moyens de défense locaux sont reconnus insuffisants, un décret du président de la République détermine, après avis du comité consultatif d'hygiène publique de France, les mesures propres à empêcher la propagation de cette épidémie. Il règle les attributions, la composition et le ressort des autorités et administrations chargées

de l'exécution de ces mesures, et leur délégué, pour un temps déterminé, le pouvoir de les exécuter. Les frais d'exécution de ces mesures, en personnel et en matériel, sont à la charge de l'État. Les décrets et actes administratifs qui prescrivent l'application de ces mesures sont exécutoires dans les 24 heures, à partir de leur publication au *Journal officiel.* » (Art. 8.)

« Lorsque, pendant trois années consécutives, le nombre des décès dans une commune a dépassé le chiffre de la mortalité moyenne de la France, le préfet est tenu de charger le Conseil départemental d'hygiène de procéder par lui-même, soit par la Commission sanitaire de circonscription, à une enquête sur les conditions sanitaires de la commune. — Si cette enquête établit que l'état sanitaire de la commune nécessite des travaux d'assainissement, notamment qu'elle n'est pas pourvue d'eau potable de bonne qualité ou en quantité suffisante, ou bien que les eaux usées y restent stagnantes, le préfet, après une mise en demeure à la commune, non suivie d'effet, invite le Conseil départemental d'hygiène à délibérer sur l'utilité et la nature des travaux jugés nécessaires. Le maire est mis en demeure de présenter ses observations devant le Conseil départemental d'hygiène . — En cas d'avis du Conseil départemental d'hygiène contraire à l'exécution des travaux ou de réclamation de la part de la commune, le préfet transmet la délibération du Conseil au ministre de l'Intérieur, qui, s'il le juge à propos, soumet la question au Comité consultatif d'hygiène publique de France. Celui-ci procède à une enquête dont les résultats sont affichés dans la commune. Sur les avis du Conseil départemental d'hygiène et du Comité consultatif d'hygiène publique, le préfet met la commune en demeure de dresser le projet et de procéder aux travaux. — Si, dans le mois qui suit cette mise en demeure, le Conseil municipal ne s'est pas engagé à y déférer, ou si, dans les trois mois, il n'a pris aucune mesure en vue de l'exécution des travaux, un décret du Président de la République, rendu en Conseil d'Etat, ordonne ces travaux dont il détermine les conditions d'exécution. La dépense ne peut être mise à la charge de la commune que par une loi. — Le Conseil général statue, dans les conditions prévues par l'art. 46 de la loi du 10 août 1871, sur la participation du département aux dépenses des travaux ci-dessus spécifiés ». (Art. 9.)

Le *chapitre II* concerne les *mesures sanitaires relatives aux immeubles.* Il remplace la loi du 13 avril 1850 (V. *supra*, nos 1187 et s.), laquelle est abrogée.

« Dans les agglomérations de 20.000 habitants et au-dessus, aucune habitation ne peut être construite sans un permis du maire constatant que, dans le projet qui lui a été soumis, les conditions de salubrité prescrites par le règlement sanitaire, prévu à l'article 1er, ont été observées. — A défaut par le maire de statuer dans le délai de 20 jours, à partir du dépôt à la mairie de la permission de construire dont il sera délivré récépissé, le propriétaire pourra se considérer comme autorisé à commencer les travaux. L'autorisation de construire peut être donnée par le préfet en cas de refus du maire. » (Art. 11, §§ 1-2.)

« Lorsqu'un immeuble, bâti ou non, attenant ou non à la voie publique, est dangereux pour la santé des occupants ou des voisins, le maire ou à

son défaut, le préfet invite la Commission sanitaire prévue par l'art. 20 de la présente loi à donner son avis : 1° sur l'utilité et la nature des travaux ; 2° sur l'interdiction d'habitation de tout ou partie de l'immeuble jusqu'à ce que les conditions d'insalubrité aient disparu. Le rapport du maire est déposé au secrétariat de la mairie à la disposition des intéressés. Les propriétaires usufruitiers ou usagers sont avisés, au moins 15 jours d'avance, à la diligence du maire et par lettre recommandée, de la réunion de la Commission sanitaire, et ils produisent, dans ce délai, leurs observations. — Ils doivent, s'ils en font la demande, être entendus par la Commission, et ils sont appelés aux visites et constatations de lieux. — En cas d'avis contraire aux propositions du maire, cet avis est transmis au préfet qui saisit, s'il y a lieu, le Conseil départemental d'hygiène. — Le préfet avise les intéressés, quinze jours au moins d'avance, par lettre recommandée, de la réunion du Conseil départemental d'hygiène et les invite à produire leurs observations dans ce délai. Ils peuvent prendre communication de l'avis de la Commission sanitaire déposé à la préfecture, et se présenter en personne, ou par mandataire, devant le Conseil ; ils sont appelés aux visites et constatations de lieux. — L'avis de la Commission sanitaire ou celui du Conseil d'hygiène fixe le délai dans lequel les travaux doivent être exécutés ou dans lequel l'immeuble cessera d'être habité en totalité ou en partie. Ce délai ne commence à courir qu'à partir de l'expiration du délai de recours ouvert aux intéressés par l'art. 13 ci-après ou de la notification de la décision définitive intervenue sur le recours. — Dans le cas où l'avis de la Commission n'a pas été contesté par le maire, ou, s'il a été contesté, après la notification par le préfet de l'avis du Conseil départemental d'hygiène, le maire prend un arrêté ordonnant les travaux nécessaires ou portant interdiction d'habiter, et il met le propriétaire en demeure de s'y conformer dans le délai fixé. — L'arrêté portant interdiction d'habiter devra être revêtu de l'approbation du préfet. » (Art. 12.)

« Un recours est ouvert aux intéressés contre l'arrêté du maire devant le Conseil de préfecture, dans le délai d'un mois à dater de la notification de l'arrêté. Ce recours est suspensif. » (Art. 13.)

« A défaut de recours contre l'arrêté du maire, ou si l'arrêté a été maintenu, les intéressés qui n'ont pas exécuté, dans le délai imparti, les travaux jugés nécessaires, sont traduits devant le tribunal de simple police, qui autorise le maire à faire exécuter les travaux d'office, sous préjudice de l'application de l'art. 471, § 15 du Code pénal. — En cas d'interdiction d'habitation, s'il n'y a pas été fait droit, les intéressés sont passibles d'une amende de 16 fr. à 500 fr. et traduits devant le tribunal correctionnel, qui autorise le maire à faire expulser, à leurs frais, les occupants de l'immeuble. » (Art. 14.)

« La dépense résultant de l'exécution des travaux est garantie par un privilège sur les revenus de l'immeuble, qui prend rang après les privilèges énoncés aux art. 2101 et 2103 du Code civil. » (Art. 15.).

L'art. 16 reproduit l'art. 8 de la loi de 1850 (*sup.* n° 1192) avec cette différence que l'exemption d'impôt est portée à 5 ans.

L'art. 18 reproduit l'art. 13 de ladite loi (n° 1194), mais il admet le droit

de préemption au profit des anciens propriétaires si les parties restantes des immeubles expropriés sont d'une étendue et d'une forme qui permettent d'y élever des constructions salubres.

TITRE II. — Administration sanitaire. — Au sein de chaque département est établi un *Conseil départemental d'hygiène* composé de 10 membres au moins et de 15 au plus, comprenant 2 conseillers généraux élus par leurs collègues, 3 médecins, un pharmacien, l'ingénieur en chef, un architecte et un vétérinaire.

Chaque département est divisé en circonscriptions sanitaires pourvues chacune d'une *Commission sanitaire*, composée de 5 membres au moins et de 7 au plus, comprenant un conseiller général élu par ses collègues, un médecin, un architecte et un vétérinaire.

Les membres des conseils d'hygiène et ceux des commissions sanitaires, à l'exception des conseillers généraux élus par leurs collègues, sont nommés par le préfet pour 4 ans et renouvelés par moitié tous les 2 ans.

En ce qui concerne la *ville de Paris*, le préfet de la Seine a dans ses attributions tout ce qui concerne la salubrité des habitations et de leurs dépendances, sauf celle des logements loués en garni, la salubrité des voies privées closes ou non à leurs extrémités, le captage et la distribution des eaux, le service de désinfection, de vaccination et du transport des malades... — Il nomme une *Commission des logements insalubres* composée de 30 membres, dont 15 sur la désignation du conseil municipal de Paris (art. 22).

Le *préfet de police* a dans ses attributions : les précautions à prendre pour prévenir ou faire cesser les maladies transmissibles, la surveillance au point de vue sanitaire des logements loués en garni. Il assure la protection des enfants du premier âge, la police sanitaire des animaux, la police de la médecine et de la pharmacie, l'application des lois et règlements concernant la mise en vente de denrées alimentaires falsifiées ou corrompues; la réglementation des établissements dangereux ou insalubres. Il est assisté par le *Conseil d'hygiène et de salubrité de la Seine*. Il continue à appliquer dans les communes ressortissant à sa juridiction les attributions de police sanitaires dont il est actuellement investi (art. 23).

Le *Comité consultatif d'hygiène publique de France*, composé de 45 membres dont les uns sont membres de droit et les autres à la nomination du ministre de l'Intérieur, délibère sur toutes les questions intéressant l'hygiène publique. Il est nécessairement consulté sur les travaux publics d'assainissement ou d'amenée d'eau d'alimentation des villes de plus de 5.000 habitants et sur le classement des établissements insalubres.

TITRE III. — Dépenses. — Les dépenses rendues nécessaires par la nouvelle loi sont obligatoires. Elles sont réparties entre les communes, les départements et l'État, suivant les règles fixées par les art. 27, 28 et 29 de la loi du 15 juillet 1893 (*sup.* n° 1878).

## Centimes additionnels et emprunts communaux.

Une loi du 7 avril 1902 a abrogé les §§ 15 et 16 de l'art. 133 de la loi du 5 avril 1884 (n° 2388) et modifié les art. 141, 142 et 143 de la même loi (cf. n° 1025).

Les conseils municipaux votent les centimes additionnels dont la perception est autorisée par les lois ; ils peuvent voter 3 centimes extraordinaires, exclusivement affectés aux chemins vicinaux ordinaires et 3 centimes extraordinaires affectés aux chemins ruraux reconnus. Ils peuvent, en outre, voter des centimes pour insuffisance de revenus appliqués à des dépenses ordinaires, ou des centimes destinés à des dépenses extraordinaires dans la limite du maximum fixé chaque année par le conseil général. Ils peuvent voter également les emprunts remboursables sur les impositions ci-dessus ou sur les ressources ordinaires, dont l'amortissement n'excède pas 30 ans (art. 141).

Les conseils municipaux votent, sauf approbation du préfet, les contributions pour insuffisance de revenus ou pour dépenses extraordinaires, qui dépassent le maximum fixé par le Conseil général, et les emprunts remboursables sur les impositions, dont l'amortissement n'excède pas 30 ans (art. 142).

Toute contribution établie pour plus de 30 ans et tout emprunt remboursable sur cette contribution ou sur ressources ordinaires dont l'amortissement dépasse 30 ans sont autorisés par décret du président de la République en Conseil d'État. Il est également statué par décret en Conseil d'État si la somme à emprunter dépasse 1 million ou si, réunie au chiffre d'autres emprunts non encore remboursés, elle dépasse 1 million, quelle que soit d'ailleurs la durée d'amortissement de l'emprunt (art. 143).

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

10

## CHEZ LE MÊME ÉDITEUR :

AUMAITRE (Th.), *docteur en droit.* Manuel de Droit constitutionnel, 2e édition, 1 vol. in-18 ..... 5 fr.

GLASSON (E.), *doyen de la Faculté de droit de Paris, professeur de procédure, membre de l'Institut.* Traité théorique et pratique de Procédure civile, avec le concours au point de vue pratique de M P. COLMET-DAAGE. *ancien avoué près le Tribunal civil de la Seine.* 1902, 2 vol. in-8 ..... 20 fr.

HUC (Théophile), *Conseiller à la Cour d'appel de Paris, professeur honoraire des Facultés de droit.* Commentaire théorique et pratique du Code civil.

Tome Ier : Publication, effets et application des lois ; — Jouissance et privation des droits civils ; — Actes de l'état civil ; — Domicile ; — Absence (art. 1 à 143). 1892, 1 vol. in-8.. 9 fr.

Tome II : Du mariage ; — Du divorce et de la séparation de corps (art. 144 à 311). 1892, 1 vol. in-8 ..... 9 fr.

Tome III : Paternité et filiation ; — Adoption et tutelle officieuse ; — Puissance paternelle ; — Minorité, tutelle, émancipation ; — Majorité ; — Interdiction et conseil judiciaire (art. 312 à 515). 1892, 1 vol. in-8 ..... 9 fr.

Tome IV : De la distinction des biens ; — De la propriété ; — De l'usufruit, de l'usage et de l'habitation ; — Des servitudes ou services fonciers (articles 516 à 710). 1893, 1 vol. in-8. 9 fr.

Tome V : Des différentes manières dont on acquiert la propriété ; — Des successions (art. 711 à 892). 1893, 1 vol. in-8 ..... 9 fr.

Tome VI : Des donations et testaments (art. 893 à 1100). 1894, 1 vol. in-8. 9 fr.

Tome VII : Contrats et obligations ; — Effets des obligations ; — Condition ; — Solidarité ; — Indivisibilité ; — Clause pénale (art. 1101 à 1233). 1894, 1 vol. in-8 ..... 9 fr.

Tome VIII : Contrats et obligations (*suite*) ; — Modes d'extinction ; — Paiement ; — Subrogation ; — Compensation, etc. ; — Modes de preuve ; — Chose jugée, etc. ; — Quasi-contrats ; — Quasi-délits (art. 1234 à 1386). 1895, 1 vol. in-8 ..... 9 fr.

Tome IX : Du contrat de mariage ; — Communauté légale et conventionnelle ; — Séparation de biens ; — Régime dotal (art. 1387 à 1581). (Appendice sur la loi du 25 mars 1896, concernant les enfants naturels). 1896, 1 vol. in-8 ..... 9 fr.

Tome X : Vente ; — Vices rédhibitoires ; — Cession, échange ; — Louage ; — Loyers et baux ; — Colonat partiaire ; — Louage d'ouvrage et d'industrie ; — Voituriers, transports ; — Devis et marchés ; — Cheptel (art. 1582 à 1831). 1897, 1 vol. in-8 ..... 9 fr.

Tome XI : Société ; — Du prêt à usage et de consommation ; Prêt à intérêt ; Loi du 12 janvier 1886 ; Rente ; — Dépôt, séquestre ; — Contrats aléatoires, jeu, marchés à terme, loteries, assurances sur la vie (art. 1832 à 1983). 1898, 1 vol. in-8..... 9 fr.

Tome XII : Mandat ; — Cautionnement ; — Transaction ; — Contrainte par corps ; — Gage et antichrèse ; — Monts-de-piété, warrants, etc. (art. 1984 à 2091). 1899, 1 vol. in-8 ..... 9 fr.

Tome XIII : Privilèges et hypothèques (art. 2092 à 2166). 1900, 1 vol. in-8. 9 fr.

Tome XIV : Privilèges et hypothèques (*fin*) ; — De l'expropriation forcée et de l'ordre entre les créanciers ; — De la prescription (art. 2167 à 2281). 1901, 1 vol. in-8 ..... 9 fr.

**Une table générale des matières sera ultérieurement publiée.**

— Traité théorique et pratique de la cession et de la transmission des créances. 1891, 2 vol. in-8 ..... 18 fr.

LYON-CAEN et RENAULT, *professeurs à la Faculté de droit de Paris, Membres de l'Institut.* Manuel de Droit commercial. 6e édition, 1901, 1 vol. in-8. 12 fr.

PLANIOL (Marcel), *professeur de Droit civil à la Faculté de droit de Paris.* Traité de droit civil conforme au programme officiel des Facultés de droit. 1902, 3 vol. in-8..... 37 fr. 50

**Chaque volume correspond à un examen et peut être acheté séparément.**

VUATRIN et BATBIE, *professeurs à la Faculté de droit de Paris.* Lois administratives françaises. Recueil méthodique contenant : 1° les lois, décrets et règlements ; 2° les dispositions qui ont précédé la législation en vigueur. 1888, 2 vol. in-8 ..... 22 fr.

IMPRIMERIE A.-G. LEMALE, HAVRE

LIBRARY
OF THE
UNIVERSITY
OF
CALIFORNIA

YC 08907

JN2597
.S6
Simonet

169501